

وزارة التعليـم العالـي والبحـث العلمـي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique



جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية — المرجع: 11

قسم العلوم السياسية

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: العلوم السياسية — التخصص: إدارة محلية

من إعداد الطالب(ة): — تحت إشراف الأستاذ(ة):

بوصبـع فريدة — بوغازي عبد القادر

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة)...................فراحي محمد ....رئيسا

الأستاذ(ة)................بوغازي عبد القادر ....مشرفا مقررا

الأستاذ(ة)................عباسي عبد القادر.......................مناقشا

السنة الجامعية: 2019/2018

نوقشت يوم:2019/06/18

الإهداء

أهدي ثمرة تخرجي

إلى من وقف بجانبي طوال حياتي ، إلى الذي شجعني على طلب العلم و المثابرة ، إلى

الذي لم يدخر أي جهد لنجاحي إلى أعز ما في الوجود أبي العزيز "شريف "

إلى التي رسمت دربي بدعائها ، إلى التي جعل الله الجنة تحت قدميها ، إلى الشمعة التي

تحترق لتضئ على من حولها إلى أغلى ما في الوجود أمي الغالية " حبيبة "

إلى من قاسمني طعم الحياة إخواني و أخواتي الأعزاء سمير ، كريم ، فتحي ، سيهام

إلى زوجي العزيز "عبد العزيز "

إلى قرة عيني حبيباتي ملاك و حبيبة

إلى أعز من عرفت في حياتي كل الأهل و الأقارب بدون استثناء

إلى جميع أصدقائي بمديرية الخدمات الجامعية لولاية مستغانم خاصة رئيسة قسم المراقبة و

التنسيق قولال أمينة و كذا صديقاتي بهذا القسم :حنان ، ليلى ، صليحة ، نورية ة ا يلد،

إلى كل الطلبة متخرجي العلوم السياسية تخصص الإدارة المحلية

إلى قسم العلوم السياسية خاصة صديقاتي فتحية ، خيرة ، فاطمة

الشكر

ال حمد الله و الشكر الله رب العالمين الذي علمنا بعد الجهل و هدانا بعد ضلال

و الذي جعل من العلم نور ألهمنا الطاعة و ألزمنا القناعة

إن الشكر ترجمان النية و شاهد الإخلاص و عنوان الإختصاص و

إن وجب الشكر و العرفان

فإن أول من يستحقه و تليق بمقامه لأستاذي المشرف "**بوغازي عبد القادر**"

الذي أنار لي درب البحث فكان لي خير معين

إلى أساتذة اللجنة المشرفة على التقويم

كما أتوجه بالشكر الخاص إلى كل من مد لي يدا المساعدة لإنجاز

و إعداد هذه المذكرة

إلى كل أساتذة و طلبة قسم العلوم السياسية تخصص الإدارة المحلية

و عمال جامعة عبد الحميد بن باديس

وفي الأخير تحية شكر و تقدير لكل من ساهم في

هذا العمل من قريب أو بعيد

خطة البحث:

مقدمة

الفصل الأول: الإطار العام لدراسة الإدارة المحلية

المبحث الأول: تعريف الإدارة المحلية وأهميتها

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية

المبحث الثاني: مقومات و أهداف الإدارة المحلية

المطلب الأول: مقومات الإدارة المحلية

المطلب الثاني: أهداف الإدارة المحلية

المبحث الثالث: المداخل ا لنظرية الإصلاح الإداري

المطلب الاول: مفهوم الإصلاح الإداري و دوافعه

المطلب الثاني: خصائص الإصلاح الإداري وأهدافه

المطلب الثالث: خطوات الإصلاح الإداري

الفصل الثاني: واقع إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

المبحث الاول: إصلاح الإدارة المحلية بعد الإستقلال إلى غاية 1990

المطلب الأول: الإصلاح التشريعي للبلدية و الولاية في الفترة ما بين 1960 -1970

المطلب الثاني: الإصلاح التشريعي للبلدية و الولاية في الفترة مابين 1980 -1990

المبحث الثاني: نظام الإدارة المحلية في ظل التعديلات الجديدة

المطلب الأول: البلدية في التشريع الجديد 10/11

المطلب الثاني : الولاية في التشريع الجديد 07/12

المبحث الثالث: واقع تسيير و تشكيل المجالس المحلية في الجزائر

المطلب الأول: تشكيل وسير عمل المجلس الشعبي البلدي و الولائي

المطلب الثاني: آليات إعداد و تنفيذ ميزانية البلدية و الولاية

المطلب الثالث : الرقابة على الجماعات المحلية

الـ خاتـ مة

مقدمة

مقدمــة:

ظهرت في العالم عدة اتجاهات و مشكلات اجتماعية ،سياسية، اقتصادية، صاحبتها التغييرات المماثلة في أساليب الإدارة ، و استحدثت أساليب جديدة من شأنها إتاحة الفرص للتأصيل العلمي في مجالات الإدارة المختلفة والتي تمثل الإدارة العامة الأساس الذي تفرعت منه عدة علوم أخرى و في الحقيقة هنالك من يؤكد على أن "الإدارة المحلية " هي أكثر الوسائل الفعالية و الكفاءة لأداء السلع و الخدمات المحلية لأنها تتميز بخاصية الحساسية و الاستجابة لحاجات المواطن المحلي .

ولقد عرف الإنسان الإدارة منذ أن أستخلفه الله على الأرض ، فتولى إدارة الأنشطة التي وفرت له الأمن و القوت و الملبس و غيرها من الاحتياجات الأساسية، و مع تطور حياة الإنسان و انتقاله من مجتمع أسري بسيط و قروي ثم إلى مجتمع مدني متحضر .

كانت أساليب الإدارة التي يتبعها في تنظيم حياته تتطور و تتغير بما ينسجم مع هذه التطورات و التغيرات ، فالإدارة ذاتها ليست بالشيء الجديد ، و لكن أساليبها و أهدافها و مضامينها هي التي كانت دائما تتطور و تتغير مع تطور و تغير حياة الإنسان إلى أن وصلت الأمور إلى ما عليه اليوم .

يعتبر موضوع الإدارة المحلية بصفة عامة إحدى الموضوعات التي حظيت ولا زالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري ، فالتنظيم الإداري يعد ضرورة لابد منها في الدولة الحديثة ، و لكي تنهض بوظائفها و تقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها .

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة و عندما تستقر أمورها و يكبر حجمها و تزداد واجباتها و توسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة و تحقيقا لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم و خدماتهم ، كما تعتبر الإدارة المحلية ركيزة أساسية يمكن البناء عليها من خلال تطبيقات الإدارة

المحلية التنظيمية و الإدارية و المالية و كل ما يتصل بها من فكر و ممارسات ، و عليه إنطلاقا مما سبق يمكن القول أن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في الدولة ، كما تقوم بدور فعال لتحقيق مصالحها ، كما تتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب ،و عليه فهي وحدها التي تستطيع التأكيد على الرأي العام المحلي بالإهتمام بالمشاكل و الصعوبات التي تواجه المواطنين المحليين و إشراكهم في الوصول إلى حلول لها ، فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية و المحور الذي ترتكز عليه، فقد أصبح من الأمور المؤكدة على الإدارة أن تلعب دورا أساسيا في تحقيق مصالح المواطنين ، و الغرض من ممارسة هذا النشاط التوصل إلى نتائج معينة تم الإنفاق على أهميتها و ضرورتها لإشباع رغبات معلومة ، ومنه نطرح الإشكالية التالية :

ماهو واقع الإدارة المحلية في الجزائر في ظل قوانين الإصلاح الإداري و السياسي التي أجرتها الدولة الجزائرية في منظومة الجماعات المحلية ؟

التساؤلات الفرعية :

1. ما مفهوم الإدارة المحلية ؟
2. ما مفهوم الإصلاح الإداري ؟
3. فيما تمثلت إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر ؟
4. ماهو واقع التسيير المحلي في الجزائر ؟

الفرضيات :

بغرض محاولة الإجابة عن الإشكاليات المطروحة فقد تمت صياغة الفرضيات التالية :

1. تعمل الإدارة المحلية على تحسين صورتها أمام المواطنين من خلال تلبية حاجياتهم و تسيير شؤون المحلية ، مما يجعل مكانتها مرهونة برضاهم عن مردودها .
2. قد تواجه الإدارة المحلية عدة طرق للإصلاح الإداري .

3 يرتبط واقع تسيير الجماعات المحلية بالجزائر وفقا لما تقتضيه طرق التسيير المالي و الإداري .

منهجية الدراسة :

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الإعتماد على منهجية مناسبة ، و المنهج هو الوسيلة أو التقنية التي يستعين بها الباحث من أجل جمع البيانات قصد تحليلها و الوقوف على معانيها و ربطها بالجانب النظري بحيث من المستحيل إنجاز أي بحث دون الاستناد إلى منهج معين ، تسير الدراسة على خطواته ، علما أن هذه المرحلة من أهم الخطوات الأساسية للدراسة ، و نعني بالمنهج الطريقة التي يستعين بها الباحث في دراسته لاكتشاف الحقيقة ، أما فيما يخص الأداة المنهجية التي سوف يتم إتباعها لتحليل مشكلة هذه الدراسة فتمثل في :

-المنهج الوصفي التحليلي :

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف الإدارة المحلية المتمثلة في المجالس المحلية الواردة في الجزائر من خلال استقراء النصوص المتعلقة بعملية الإدارة المحلية في الجزائر و الوقوف على تحليلها .

-المنهج التاريخي :

الذي يركز على الجانب التفسيري و التحليل في دراسة الظواهر الماضية التي ولدت في ظروف زمنية لها خصائصها و التطورات التي لحقتها و العوامل التي يمكن إفتراضها لخلق تلك التطورات .

أهداف الدراسة :

تتمثل أهداف هذه الدراسة من خلال هذا الموضوع فيما يلي :

1 الأهداف العلمية :

-تحديد الوحدات المحلية .

-التمرن على إعداد الدراسات العلمية ، و تطبيق أدواتها تطبيقا إجرائيا صحيحا .

-و في نهاية الدراسة نحاول فهم الإدارة المحلية و كل ما توصلنا إليه من نتائج خلال هذه الدراسة .

2 – الأهداف العملية :

إن الباحث مطالب برسم الخطوط العريضة لدراسته بغية تحقيق أهداف الدراسة ، حيث تهدف هذه الدراسة إلى مايلي :

– الكشف عن واقع الإدارة المحلية و مكانتها في التنظيم الإداري .

-تحديد التطورات الإصلاحية التي عرفتها الإدارة المحلية في الجزائر (البلدية و الولاية) .

مبررات الدراسة :

بجانب الدوافع الأكاديمية لنيل الدرجة العلمية هنالك دوافع ذاتية و أخرى فكرية دفعت إلى دراسة موضوع " إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر " .

1-المبررات الموضوعية :

لأن موضوع الإدارة المحلية يعتبر من القضايا المهمة أو من بين موضوعات الساعة لما له من أهمية بالغة ، لهذا كانت الرغبة في البحث و الكتابة عن موضوع يخص الإدارة المحلية يفيد الباحث و القارئ .

2 المبررات الذاتية :

رغبة الباحث في تحصيل مهارات البحث العلمي، و إعجابه بهذا الموضوع كونه يتوافق مع السياق العام للدراسة حيث جاء إختيار الجزائر باعتبارها موطن الحادثة و النموذج الأقرب للدراسة ، و أيضا الرغبة في دراسة إلى أي مدى تسعى الدولة إلى تطوير و تحديث أو إصلاح الإدارة المحلية بالجزائر .

الدراسات السابقة :

هنالك عدة دراسات سابقة تناولت الموضوع الذي ستدركه المذكرة من زوايا مختلفة وعبر فترات زمنية متقاربة ، نجد عبير غمري في رسالته المحضرة لنيل شهادة الماجستر حول عنوان "

إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر " ، كما تطرق أيضا سامي محمود ، أحمد البحيري في رسالة ماجستر حول عنوان " مداخل الإصلاح الإداري ، التطور التنظيمي و تقييم الأداء " كما نجد أيضا بلال بلغالم في رسالة ماجستر تحت عنوان إصلاح الجماعات الإقليمية ، الولاية في إطار القانون رقم 07/12 .

تقسيمات الدراسة :

و لمعالجة الإشكالية المطروحة قمنا بتقسبم البحث إلى فصلين :

خصصنا الفصل الأول لدراسة الإطار العام لدراسة الإدارة المحلية ثم تطرقنا إلى التعريف بالإدارة المحلية و أهميتها كمبحث أول ، ثم تناولنا في المبحث الثاني مقومات و أهداف الإدارة المحلية ، و ذكرنا المداخل النظرية للإصلاح الإداري في المبحث الثالث ،

أما في الفصل الثاني الذي خصصناه لدراسة واقع إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر ، ثم تطرقنا إلى إصلاح الإدارة المحلية بعد الإستقلال إلى غاية 1990 في المبحث الأول ، و نظام الإدارة المحلية في ظل التعديلات الجديدة في المبحث الثاني ، أما في المبحث الثالث تناولنا واقع تسيير و تشكيل المجالس المحلية في الجزائر .

تحديد مفاهيم الدراسة :

تساعد المفاهيم على الفهم الجيد لمايريد الباحث أن يصل إليه و حصر المتغيرات التي يمكن أن تؤثر في الدراسة بشكل أو بأخر ، و تحديدها لتجنب الاستنتاجات و التفسيرات الخاطئة ، ومن خلال موضوع هذه الدراسة سنتطرق إلى أهم المفاهيم التي تبنى عليها الدراسة و التي يمكن أن يؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة في فهم الموضوع و تناوله و هي كالتالي :

الجماعات المحلية : collecteurs locales

يقصد بها كل من الولاية و البلدية و تتميز هذه الجماعات بكونها تتمتع بالشخصية المعنوية personnalité moral و الإستقلال المالي Autonomie Financière و تدير أعمالها هيئات منتخبة محليا عن طريق الإقتراع العام و المباشر و تسير بأسلوب لا مركزية عكس الدائرة sons préfecture daira و الدائرة الإدارية التابعة حصريا لولاية الجزائر، و التي في مجملها تسير بأسلوب مركزي ، من قبل رئيس الدائرة بالنسبة للإدارة الأولى ووالي منتدب بالنسبة للإدارة الثانية [1].

البلدية :

تعتبر هي الأصلية و الأساسية في تنظيم و تشكيل القاعدة النموذجية للهيكل التنظيمي الإداري اللامركزي باعتراف البلدية بأنها شخص معنوي عام ، و الذي يعترف بوجود كيان قانوني يستقل بمواطنيه و أجهزته و ذمته المالية و موارده البشرية و يتمتع بأهلية قانونية للتقاضي و نائب يعبر عن إرادتها يتمثل في رئيس المجلس البلدي[2].

---

(1) عمتوت عمر ، **قاموس المصطلحات القانونية في تسيير الجماعات المحلية** ، (الجزائر : دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2009) ، ص 110 .

(2) محمد صغير بعلي ، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية** ، (عنابة : دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2004) ، ص 32

الولاية:

هي وحدة و مجموعة إدارية لا مركزية و إقليمية و جغرافية منحت الإستقلالية و الشخصية المعنوية كما منحت أيضا قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي بالأساس و ليس على أساس فني أو موضوعي ، وتعد الولاية همزة وصل بين الحاجات و المصالح و المقتضيات المنجرة عن مصالح الدولة ككل و إحتياجات المصلحة العامة [1] .

الإصلاح الإداري :

بأنه يتضمن أنواع مختلفة من العمليات المصممة لزيادة إمكانيات تأقلم الحكومات و جعلها أداة تغيير فعالة بمعنى : زيادة إستجابات الحكومات لطلبات المواطنين و مسايرة التغيي [2].

صعوبات الدراسة :

لكل بحث صعوبات لا يكاد يسلم منها أي باحث ، ومن أهم هذه الصعوبات :

-شمولية الموضوع و عمقه مما صعب علينا حصره في عدة فصول .

-ندرة الدراسات القانونية المتعلقة بقانون البلدية و الولاية الجديدين

-تحديد عدد أوراق المذكرة أدى إلى محاولة تقليص الموضوع و الأفكار بالرغم من أن موضوع الإدارة المحلية خصب و قابل للبحث .

---

(1) عمار عوابدي ، **القانون الإداري** ، (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، ط3 ، 2005) ، ص 252

(2) فيصل بن معيص أل سمير ، إستراتجية الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني ، رسالة دكتوراة (عمان : الأكاديميون للنشر و التوزيع ، ط1 ، 2014) ، ص 44

الفصل الأول

الإطار العام لدراسة الإدارة المحلية

الفصل الأول : الإطار العام لدراسة الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة أي أنها تابعة لها، وهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري و تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات اللامركزية ، ونظام الإدارة المحلية هو نظام يعبر عن الدولة الحديثة و هو مظهر من مظاهرها كما أن النظام يرتبط ارتباطا مباشر باللامركزية الإدارية حيث أصبحت كل الدول العربية تأخذ به من بينها الجزائر التي كرسته في مختلف دساتيرها و قوانينها الوطنية ، حيث تعمل هذه الوحدات المحلية على إدارة شؤون المواطنين المحليين على مستوى الإقليم في حدود إختصاصاتها التي حددها الدستور لتحقيق تقدم و الرقي للمجتمع المحلي و نخص بالذكر تحقيق التنمية المحلية التي يصبو إليها هذه الأخيرة من خلال إعادة النظر في نطم المحليات من خلال عملية الإصلاح و مختلف إستراتجياته في مختلف المجالات بحيث قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث نعالج من خلالها على ظاهرتي الإدارة المحلية و الإصلاح الإداري من الجانب النظري.

المبحث الأول: تعريف الإدارة المحلية وأهميتها

يقوم النظام الإداري في أي دولة على مستويين المستوى المركزي والمستوى اللامركزي إذ يتمثل هذه الأخيرة في نظام الإدارة المحلية الذي تبنته غالبية الدول المعاصرة إذ يقوم هذا النظام على توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية فالمعرفة نظام الإدارة المحلية تطرقنا إلى تعريفها وكذا أهميتها ومقوماتها ووظائفها من خلال المبحث الأول والثاني.

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

لقد تعددت مفاهيم الإدارة المحلية واختلفت تبعا لتوجهات المفكرين والباحثين، فمنهم من يعرفها بأنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية. [1]

كما يعرفها علماء الإدارة بأنها: أسلوب من أساليب التنظيم لإداري المراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة و بين الهيئات الإدارية المحلية المنتخبة و المتخصصة على أساس إقليمي، لتباشر ما يقصد به إليها مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية ، كما أنها ، نظام يتولى المهام التي تخولها له الحكومة المركزية و القانون المنظم له .

وتمثل الإدارة المحلية صور من صور اللامركزية الإدارية و نظام الجماعات المحلية و هذه المنظمات تنتقل إليها بعض السلطات و صلاحيات الأجهزة الحكومية في المجال التنفيذي فحسب فليس لهذه المنظمات صلاحيات التشريع ، و تتمتع بقدر من الاستقلال التنظيمي و الإداري و المالي في مجال التنفيذ في حدود إقليمية خاصة التي تمثل نطاق اختصاصها .[2]

---

(1) عبد الرزاق الشيخلي، **الادارة المحلية ، دراسة مقارنة**(عمان : دار المسيرة للنشر و التوزيع ،2010) ص 20.

(2) سكينة عاشوري،**الاتجاهات المعاصرة لنظم الادارة المحلية** ،مذكرة ماستير في الحقوق،كلية الحقوق و العلوم السياسية،(جامعة بسكرة: 2014/2013) ص ص 14-15

كما عرفها الكاتب البريطاني قرام مودي (Modie Grame) أنها مجلس منتخب ترتكز فيه الوحدة المحلية و يكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين للسكان الوحدة المحلية و يعتبر مكملا لأجهزة الحكومية و يعرفها العطار بأنها توزيع وظيفة الإدارة بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة و رقابتها ، و أهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي و التركيز على الرقابة و إشراف الحكومة المركزية .

و عرفها الشخلي بأنها : أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة و يقوم على فكرة توزيع النشاطات و الواجبات المركزية و المحلية ذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة النشاطات و الواجبات المركزية و المحلية ذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة ، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد و أن تتمكن الأجهزة المحلية في تسيير مرافقها بكفاءة ، و تحقيق أغراضها المشروعة . [1]

و يعرفها والن (WALINE) بأنها نقل السلطة إصدار قرارات الإدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعينين ، كما عرفها ديباش (DEBBASCH) على أنها عبارة عن اعتراف الدولة للأشخاص الإقليمية بسلطة إصدار قرارات الإدارية في بعض المجالات . [2]

كما عرفها الدكتور هاني علي طهراوي بأنها : إحدى صور اللامركزية الإدارية حيث تتولى مجالس محلية منتخبة إعداد البرامج و تقديم الخدمات لسكان في منطقة جغرافية محددة ضمن إقليم الدولة تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية .[3]

---

[1] – محمد محمود الطعامنة ، **الملتقى العربي الأول نظم الإدارة في الوطن العربي** (عمان : ددن ، 2003) ص 7 .

[2] –علي خطار شطناوي ، **الإدارة المحلية** (عمان : دار وائل للطباعة و النشر ، 2002) ص 98 .

[3] – هاني علي الطهراوي ، **قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا** (عمان : دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2004) ص 9 .

و عرفها محمد عبد الوهاب على أنها الأشخاص العامة المحلية و هي تتمتع بالشخصية المعنوية و ينتج عن ذلك أن الرؤساء تلك الأشخاص العامة و المجالس التي تمثلها تعتبر سلطات الإدارية و قراراتها تعتبر قرارات إدارية. [1]

و يعرفها محمد الصغير بعلي بأنها النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية و هيئات ، ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى إكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة. [2]

وعرفها الدكتور يوسف سعد الله الخوري بأنها : عبارة عن هيئة محلية تقوم– و إن كانت داخلة ضمن إطار مجموعة أوسع منها بإدارة شؤونها و تقرير الامور العائدة لها بنفسها و هذا التداخل في المجموعة الأوسع نعني به أن الهيئة المحلية تتمتع بنوع من الإستقلال الإداري الذاتي ، و لكن ضمن هيكلة الدولة ككل ، أي دون أن تنفصل تماما عن السلطة المركزية التي تبقى متصلة بها عن طريق ممارسة هذه الأخيرة سلطة الرقابة أو الوصاية عليها .

و عرفها الدكتور جورج سعد علي أنها منح نوع من الإستقلال الذاتي للسلطات المحلية ، مع بقاء هذه السلطات مندمجة ضمن هيكلة الدولة العامة .

و عرفها الأستاذ الدكتور فؤاد العطار على أنها توزيع الوظيفة الإدارية مابين الحكومة و هيئات مستقلة إقليمية أو مصلحية تباشر اختصاصها في نطاق المرسوم لها تحت رقابة السلطة التنفيذية و إشرافها .

و عرفها الدكتور محمد المجذوب بأنها : طريقة من طرق الإدارة تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات عامة أخرى (محلية أو مرفقية) تباشر إختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية و رقابتها . [3]

---

[1] محمد عبد الوهاب ، **البيروقراطية في الإدارة المحلية** (الإسكندرية : دار الجامعية الجديدة للنشر ، 2004)، ص 68

[2] محمد الصغير بعلي ، **دروس في المؤسسات الإدارية** (الجزائر : منشورات جامعة باجي مختار ، ب س ن) ،ص 47

[3] عامر إبراهيم أحمد الشمري ، **الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي ، دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي** (لبنان :مكتبة زين الحقوقية،2013) ،ص ص 39–40.

كما تعرف بأنها طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة ، تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية و بين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصاتها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية . [1]

كما تعرف بأنها : توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و هيئات محلية أو مصلحية مستقلة.[2]

كما يقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و هيئات محلية أو مصلحية مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات تحت الرقابة السلطة المركزية.

كما هنالك إتجاهات تعرف الإدارة المحلية حسب مفهومها و حسب نظرتها لدرجة إستقلالية المجالس المنتخبة عن السلطة المركزية .

فالإتجاه الإنجليزي يعرف الإدارة المحلية على أنها : مجلس منتخب تتركز فيه السلطات المحلية و يكون مسؤول سياسيا أمام الناخبين المحليين و يعتبر مكملا من الأجهزة الدولة ، كما يعرفها على أنها ذلك الجزء من الحكومة الذي يختص أساسا بالموضوعات التي تهم سكان منطقة معينة ، باضافة إلى المسائل التي ينظر البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات منتخبة تكمل الحكومة المركزية ، أما الإتجاه الفرنسي يعرفها الرأي الأول على أنها عبارة عن هيئة محلية تقوم على إدارة نفسها بنفسها و تطلع بتصريف شؤونها المحلية بشرط توفر عناصرها و عدم خضوع هذه الهيئات لرقابة صارمة من جانب السلطات المركزية. [3]

و يعرفها ليونارد وايت بمفهوم شامل بأنها : نقل السلطة التشريعية كانت أو إقتصادية أوتنفيذية من مستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا. [4]

---

[1] ناصر لباد ، **القانون الإداري الجزء الاول : التنظيم الإداري** ، (الجزائر: د د ن، ط3 ، 2005)،ص 170 .

[2] عمار بوضياف ، **الوجيز في القانون الإداري** (الجزائر : الريحانة للنشر و التوزيع ، 2007) ، ص 170 .

[3] – محسن يخلف ، **دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية : دراسة حالة بسكرة** ، مذكرة ماستر في العلوم السياسية (جامعة بسكرة : كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2014/2013) ،ص 14 .

[4] – فراحي أحمد ، **الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر** ، مذكرة ماستر في العلوم السياسية ،(جامعة مستغانم: كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2012 /2013) ،ص 78 .

كما تعرف بإنها توجد عندما يمنح القانون الشخصية الإعتبارية للوحدات الإدارية الإقليمية الأصغر من الدولة ، كالمحافظة و المدن و القرى . ثم يعهد إلى رجال من هذه الوحدات الإقليمية ، بالإشراف على مايهم سكان الإقليم من مرافق عامة . و هذه الصورة هي التي تشاهدها في نظام الإدارة المحلية . [1]

فالإدارة المحلية ترتكز على الاختصاص الإقليمي ، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحيتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين ، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية و الولاية) ، و إلا كانت قراراتها و أعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي ، بما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها .

كما يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة و رقابتها فيقابل تركيز الوظائف في نظام المركزية الإدارية توزيع هذه الوظائف في نظام اللامركزية الإدارية .

و من خلال التعريفات السابقة يمكن القول أن الإدارة المحلية هي جزء من النظام العام للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية ، ووجدت من أجل احتياجات مجتمعها المحلي ذلك من خلال هيئات منتخبة تعمل تحت إشراف و الرقابة من السلطة المركزية .

---

[1] مصطفى ابو زيد فهمي ، **الوسيط في القانون الإداري ج الأول : مفهوم الإدارة المحلية**(الإسكندرية : دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2004) ،ص87 .

المطلب الثاني :أهمية الإدارة المحلية

لنظام الإدارة المحلية العديد من المزايا على الصعيد السياسي و الإداري و الاجتماعي و الاقتصادي تتمثل في :

1- الأهمية السياسية :

يعتبر نظام الإدارة المحلية مظهرا من مظاهر الديمقراطية فهو وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية .

و يؤدي هذا النظام إلى التعاون المتميز بين النشاط الحكومي و النشاط الشعبي المحلي و يربط بين الأجهزة المحلية و المركزية في العاصمة و يؤدي أيضا إلى قرب الحكومة من المواطنين و إخراج سلبياتهم و دفعهم نحو العمل الصالح وحدتهم المحلية .

قد يكون نظام الإدارة المحلية حلا للمشكلات التي تقابل بعض الدول المعتمدة الأجناس و الديانات و القوميات ، إذ تلجأ الحكومة المركزية إلى الاعتراف بنوع من اللامركزية الإقليمية للأقليات بها فيتحقق لهم نوع من الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة .

أدى إتساع سلطة الدولة نتيجة للمذاهب التداخلية الحديثة إلى ظاهرة تجميع قدر كبير من السلطات في يد واحدة ، و تخفف اللامركزية الإقليمية من عيوب هذه الظاهرة. [1]

2- الأهمية الإدارية :

كان للتقدم التكنولوجي الهائل في ميادين الحياة المختلفة ، و الواقع الاقتصادي و الاجتماعي ، و توسع و تنوع وظائف الدولة ، مما أدى للبحث عن أكفل الوسائل و أعد لها الأداء هذه الوظائف :

- سرعة و إنجاز و تسهيل الخدمات و التعرف على المشكلات و سرعة مواجهتها .
- مراعاة الظروف المحلية الخاصة و قرب صانع القرار من الجمهور .
- تعتبر الوحدات المحلية مجالا خصبا لتجربة النظم الجديدة فإذا نجت أخذت بها الحكومة المركزي.

---

[1] حسين الطراونة ، **المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية** ، (الأردن : دار البارودي العلمية للنشر و التوزيع ، 2001) ،ص43.

إن الإدارة المحلية ناهيك عن كونها نظام يطالب بالإرادة الشعبية و تحقيق مساعيها تعد بالأساليب وسيلة ناجعة و فعالة جدا و ملائمة لأداء الخدمات المحلية و لب الفلسفة يتأتى من توزيع الاختصاصات و المهام الإدارية بين الحكومة و السلطات المحلية .

و هذه العلاقة ترتكز على أسس إدارية غاية في الحداثة أخذت تفرض نفسها على كافة التنظيمات الاساسية الاخرى ، و أصبحت مثالا يقتدى به و بذلك تلعب الإدارة العليا إداريا أدوارا باهرة هي كما يلي :

-الرفع من فعالية الوظيفة الإدارية و كفاءتها :

إن التحول الحاصل على طبيعة الدولة في حد ذاتها و توجهها من دولة حارسة إلى دولة الرفاهية الاجتماعية جعل النشاط الاجتماعي يتشعب و بذلك إستلزم الأمر تعدد توجه النشاطات التي تؤديها الإدارة لتسيير تلك التشعبات الحديثة و الأدوار الجديدة ، التي تصبح على الدولة ن تلعبها و تراهن عليها لإكتساب الشرعية و الرضا الجماهيري .

صاحب هذا التشعب صعوبة كبيرة في إمكانية وصول الدولة إلى ذلك الحد من الكفاية في مراقبة كافة تلك الأوجه من النشاط الإجتماعي بعناية . [1]

لذلك كان من الضروري و تحقيق العبئ عن كاهل الدولة وإسناده إلى هيئات فرعية (محلية) ، تضطلع به و تزاوله تحت رقابتها طبقا بتوزيع الوظيفة الإدارية للدولة إلى وظائف قومية تبقى هي وحدها صاحبة الاختصاص فيه و في مزاولتها ، ووظائف محلية توكلها السلطات المحلية صاحبة الاختصاص فأصبحت الوظيفة الإدارية أكثر تخصصا و تفرعا و تقسيما للعمل و أكثر فاعلية اسرع تحركا .

---

(1) – حسين الطراونة ، **مرجع سابق**، ص44 .

-القضاء على البيروقراطية الإدارية :

إن البيروقراطية تعد أحد مميزات الإدارة الحكومية تسعى الإدارة المحلية للقضاء عليها بنقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات أشخاص يدركون إداراكا حقيقيا للمطالب الشعبية المحلية و ذلك يرجع بالدرجة الأولى لتعدد الأجهزة اللامركزية و أساليب تنظيمها بما يتوافق مع البيئة المحلية [1]

كما أن نظام الإدارة المحلية من جانب أخر يعمل على تبسيط الإجراءات و الخدمات و الوظائف التي تقدمها للمجتمع المحلي لأنه في النظام السابق (المركزي)تركزت سلطة اتخاذ القرار في العاصمة . [2]

-المرونة و قابلية الإصلاح الإداري :

لقد أسلمنا بأن الإدارة المحلية يتميز بتعدد أساليب التنظيم بناءا على الظروف المحيطة بها و المكونة للبيئة المحلية التي تنتمي إليها هذه الخاصية تجعل منها نظاما قائما على المبادرة و التجريب فالمجتمع المحلي هو ميدان تعمل الإدارة المحلية على إنتهاج سياسات فيه. [3]

لم تلاحظ مدى نجاعتها و إن لم تنجح تحاول بطرق أخرى و أساليب جديدة و تنظيمات أحدث لحل المشاكل المحلية و تلبية الحاجيات و الرفع من مردودية هذا المجتمع المحلي ، في كافة جوانب الحياة سياسيا ، و إقتصاديا ، و إجتماعيا ، ثقافيا......، و تسعى إلى تعميم التجارب الناجحة و إيصالها للسلطة المركزية و تنتهجها هي الأخرى على النطاق الوطني .

-تحقيق الكفاءة الإدارية :

---

[1] محمد محمود الطعامنة ، **نظم الإدارة المحلية المفهوم ، الفلسفة ، الأهداف ، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي** ، (مصر: جامعة الدول العربية ، 2003)، ص 16.

[2] مصطفى أحمد فهمي ، **النظرية و التطبيق في نظام الحكم المحلي** ، (مصر:المجلة المصرية للعلوم السياسية، 2002) ص37 .

[3] رمضان بطيخ ، **مفهوم الإدارة المحلية و دورها في التنمية الشاملة** ، ورقة عمل مقدمة في ندوة ، (القاهرة :أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،2009) ، ص 242 .

هنا تلعب الإدارة المحلية دورا ماليا أكثر فالمرافق التي تعد قريبة من الحاجة المحلية و التي تدار سابقا مركزيا كانت تتسم بالإمكانيات المحدودة و الضئيلة و التجهيزات البالية المهم أنها موجودة و بمحدودية اليد العاملة التي يحدد عددها وفق ما تقدمه العاصمة من مناصب مالية و التي لطالما كانت قليلة جدا و غير قابلة للتجديد ، إلا أن نظام الإدارة المحلية بمقدوره تسيير شؤون هذه المرافق و مرافق أخرى كذلك تلبي الحاجات المحلية و أصبح مسؤولا على تحديد ميزانياتها و المطالبة بترقيتها و تحسينها و إنعاشها و أصبح هذا النظام موردا هاما و معينا ممتازا لهذه المرافق مما يجعلها تتطور نحو الأحسن و تحقيق كفايتها الإدارية و المالية و البشرية و المادية ، و أصبحت أكثر قدرة على إستعاب المواطنين المحليين الذين كانوا غالبا ما يسافرون إلى العاصمة و ضواحيها لتحقيق حاجاتهم منها ، كما أدخلت الإدارة المحلية أسسا جديدة في توظيف العمال على أساس الخبرة العلمية و العملية و ترقية التجهيزات وفقا للتطورات التكنولوجية المعاصرة و يتبع ذلك طرق محاسبة جديدة تحقق أكبر فائدة من الإمكانيات المالية المحددة لها سنويا. (1)

و بالرغم من ذلك فإن هنالك الكثير من الكتاب يقللون من الأهمية الإدارية و السياسية لنظام الإدارة المحلية ونذكر بعض المقولات :

_ إن القول بأن نظام الإدارة المحلية يعمل على تأكيد المبدأ الديمقراطي قول مبالغ فيه فالإنتخابات المحلية كثير من دول العالم لتحضى باكترات الناخبين. (2)

بالمقارنة بالإنتخابات المركزية ، ويؤدي ذلك إلى إنفصال القيادة المحلية عن جمهورها .

و يمكن الرد عن الحجة بأن قلة إكتراث الناخبين المحليين لا تعني وجود عيب في نظام الإدارة المحلية نفسها ، بل أنها نتيجة لعيب يشوب النظام الإنتخابي .

– قد يؤدي قيام الأجهزة اللامركزية إلى جانب الأجهزة المركزية إلى كثير من السلبيات الإدارية ، فقد يؤدي هذا الإزدواج إلى تناقض الإتجاه الإداري للدولة إلى تنازع بين الإدارات

(1) رمضان بطيخ ، **مرجع سابق** ، ص 244

(2) حسين الطراونة ، **مرجع سابق** ، ص 36

المحلية فيما بينها ، أو بينها و بين الحكومات المركزية بالإضافة إلى إفتقار الوحدات إلى للكفاءات الفنية اللازمة و قد يقتصر إهتمام الوحدات المحلية على تحقيق الصالح العام المحلي فقط .

و يمكن الرد على ذلك بأن الرقابة التي تمارسها الجهات المركزية على أجهزة الحكم المحلي و كذلك رقابة الجماهير المحلية أو بينها و بين الحكومة المركزية فقد تؤدي إلى تحسين الأداء المحلي و إلى تنمية الثروات المحلية .

3- الأهمية الإجتماعية:

تعتبر الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على إحتياجاتهم و تعمل غالبا على إدارة مصالحهم مما يؤدي إلى إشباع رغباتهم .

يهدف نظام الإدارة المحلية إلى تقوية البناء الإجتماعي للدولة و ذلك بتوزيع القوى الإيجابية بها بدلا من تركيزها في العاصمة .

يتيح نظام الإدارة المحلية الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى الأعضاء الجماعات المحلية مما يؤدي إلى النهوض في جميع المجالات الثقافية و الفنية و الفكرية .[1]

يعمل نظام الإدارة المحلية على تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم سويا في مجالات العمل المحلي .

تعد الإعتبارات الإجتماعية كنطاق و إطار بيئي تتحرك فيه الإدارة المحلية و تنمو وتسبح في فلكه و قواعده المنظمة و موروثاته التي تعد الوصفة التي تتخذ الإدارة المحلية الإرشادات منها و تختار مشاريعها و طموحاتها ، فاجتماعيا و إنطلاقا من كونها الممثل الرسمي للمجتمعات المحلية فبالرغم من ذلك تقوم الإدارة المحلية بدورها الفعال الذي يتمثل فيمايلي :

-زيادة الشعور بالإنتماء إلى المجتمع :

إن نظام الإدارة المحلية يتأسس بقيام مجالس محلية تتألف من أبناء الوحدة المحلية و تباشر المهام و الأنشطة المتعلقة بهؤلاء الأفراد و تعني بمناقشة مشكلاتهم و إيجاد الحلول الناجعة لها

---

[1] حسين الطروانة ، **مرجع سابق** ، ص 36 .

كما تسهر على إقتراح و إتخاذ القرارات التي من شأنها أن تلبي حاجياتهم و رغباتهم و ترضي تطلعاتهم و ميولهم الشخصية هذا يجعل منها .

المتنفس الوحيد لهم و الأكثر إستجابة لهم ، فيسهلون عملها (المجالس المحلية) و يساندوها و يجعلهم ذلك يحسون بالتكافل و الإنتماء ليس فقط للمجتمع المحلي بحد ذاته بل المجتمع ككل لأن الوحدات المحلية تعكس الصورة الحسنة و تدافع عنها أمامهم مما يعزز ثقتهم فيها و يثري إنتمائهم و مواطنتهم و تكاثفهم .[1]

كما أن نظام الإدارة المحلية يعيد صياغة شخصياتهم و يرقي من أذواقهم و يزيد من مردود مجهوداتهم و تقودهم نحو الإيجابية في تصرفاتهم و إنشغالاتهم مما نقص من الأفات الإجتماعية و كذا القضاء على العزلة التي تعد الهم الاساسي الذس يشتكي منه العديد من المجتمعات المحلية ، و التي فرضتها المدينة الحديثة بعد توبيخ نطاقها و تعدد تنظيماتها الفرعية و تنطلق بهم الإدارة المحلية من الإقتصاد الضيق (القبلي ، الديني ، اللغوي ، العرقي ، العشائري ...) إلى إقتصاد أوسع و أرقى (الإقليمي ثم الوطني) .[2]

-تكريس المشاركة الشعبية في عملية إتخاذ القرار :

إذا إنطلقنا من فكرة أن المشاركة الشعبية تعني : إسهام المواطنين بدرجة أو بأخرى ففي التصميم و الإشراف على سياسات التنمية المحلية سواء بمجهوداتهم الذاتية أو التعاون مع الأجهزة الحكومية المركزية و المحلية .[3]

أو يواجه أقرب " العملية التي يقوم الفرد من خلالها بالإسهام الحر الواعي من صياغة نمط الخياة المجتمعية في النواحي الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية "

تعد المشاركة هدف تسعى لتحقيقه و كذا وسيلة لأنها تشعر المواطنين بمدى أهميتها و فعاليتها و تفتح الباب أمام أساليبها و إجراءاتها و تزرع فيهم الدأب على الحياة العامة و إبداء الرأي و

---

[1] حسين الطراونة ، **مرجع سابق** ، ص 35 .

[2] رمضان بطيخ ، **مرجع سابق** ، ص 246 .

[3] أحمد رشيد ، **الإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية و نماذج التطبيق** ، (د م ن : دار المعارف ، 1999) ، ص 99.

مناقشة الأمور المحلية ، فكلما ساهمت هذه الوحدات المحلية في إرضاء و تلبية حاجياتهم و كلما كانت أكثر تفهما لأوضاعهم و معطيات حياتهم و مشاكلهم كلما عمل ذلك على دفعهم للمشاركة في إبداء رأيهم. [1]

فيما يشغلهم و يقودهم إلى التحرك بمجتمع إيجابي لتحقيق جوهر المشاركة الذي كما رأينا أن ينحصر في الإنتقال بالأحوال الشعبية من وضع إلى أوضاع أحسن و أرقى في جميع المجالات و يجعل المواطنين أوفياء لكل المناسبات الوطنية لإبداء الرأي و بذلك ممارسة حقوقهم الساسية و المدنية بوجه أحدث بعد الإنتخاب أهمها. [2]

-إحقاق العدالة الإجتماعية :

تسهم الإدارة المحلية كنظام حياة في تحقيق العدالة الإجتماعية و إرسائها من خلال بابين هما:
أولا : توزيع الأعباء المالية بعدالة من خلال يتم تحصيله. [3]

من رسوم و ضرائب و غيره من الموارد المالية المحلية التي يدفعها سكان الوحدة المحلية بحد ذاتها ، هذا الأمر من شأنه أن يجعلهم واثقين بأن أموالهم ستصرف على ما من شأنه أن يخدمهم و يلبي حاجيتهم و يحقق أمانيهم و يحسن أوضاعهم من مرافق و مشاريع في كافة المجالات الحياتية و الحلول دون أن تتزعم الدولة إهتمامها بالمرافق الوطنية و إهمال المرافق المحلية نظرا لغياب الغلاف المالي و عدم كفايته .

ثانيا :

من خلال تحقيق العدالة بين المناطق الريفية و تللك الحضارية : فهذا الأمر سبب من أسباب المهمة الذي دعت إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية و جعل منها ألية لعلاج أمراض الريف المتمحورة في التخلف و الفقر و الجهل و تفشي العصبية و الفساد و تدني المعيشة و الصحة .. إلخ ، فالتطور الذي أصاب المدينة و قطع أشواطا كبيرة هذا ما جعل الإهتمام ينصب على

---

[1] رشاد الصفقي ، **دور الحكم المحلي في التنمية الإقليمية** ، (القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 1985) ص27

[2] أحمد رشيد ، **مرجع سابق** ، ص 100 .

[3] سمير محمود عبد الوهاب ، **الإتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الادوار الجديدة للحكومة** ، (مصر : جامعة الدول العربية ، 2009) ، ص 19 .

كيفية تقليص الفجوة بين الريف و المدينة فوجود هيئات محلية تعني بهذه المناطق الريفية ستجعل الحكومة المركزية تزيد ميزانيتها و تكثيف مساعداتها و تسهيلاتها لها و ترقية الخدمات و متابعتها و تحديثها .

-تعميق الثقة بالقيم الإنسانية (حقوق الإنسان):

إنطلاقا من كون المشاركة الشعبية شرط أساسي في نظام الإدارة المحلية توجد بتوفره و تزول بانعدامه هذا يعد أكبر دعم لذوات هؤلاء المواطنين و أرقى صورة لإحترامهم و مراعاة كبريائهم و كرامتهم و مدعاة للإفتخار بالذات و الإعتزاز بالنفس ما يجعلهم يبادرون و يخلقون الحلول الناجحة خلقا مميزا و يعزز روح المبادرة و التضحية ، و يجب على هذه الوحدات الإدارية أن تعمل جاهدة على تغذية هذه الأحاسيس و إعلاء حقهم و أصواتهم و إيصالها إلى ذوي الشأن و أن تعبر عما لا يمكنهم التعبير عنه رسميا و بذلك فإن الإدارة المحلية تعمل على وضع المواطن المحلي في الدرجة الأولى. [1]

من حلقات إتخاذها للقرار و إعتبارا أساسيا في توجهها و تكون بتحقيقها لذلك ينتفع الفرد الذي إحترمت قيمته الإنسانية لممارسة حقوقه و السهر على إحترامها و إقرارها و تدعيمها مما يساعد الدولة (السلطة المركزية) على نشر و إحترام حقوق الإنسان عبر كافة التراب الوطني و سيزيد هذا من مميزاتها دوليا و داخليا .

إذا إعتبرنا الإدارة المحلية عاملا أساسيا ، هاما حساسا تنشد من خلاله الدولة أينما وجدت تحقيق الديمقراطية و الإستقلال السياسي ، و التغلغل السلطوي ، فإن الإدارة المحلية كما رأينا إجتماعيا تعتبر البوابة الأقرب و الأنسب التي يطرقها هؤلاء المواطنين . و تعد بذلك حلقة الربط الوحيدة بين الدولة و الطبقة الشعبية التي تحقق الرضا و تدعم إحترام حقوق الإنسان و ترفع إهتمامهم و تحبيك خيوط النسيج الإجتماعي الأكثر أهمية إذ يعد سابق في وجوده للدولة أساسا فبصلاحه تصلح و بفساده تضطرب و تعاني و تفقد شرعيتها [2] .

---

[1] سمير محمود عبد الوهاب ، **مرجع سابق** ، (ص ص) 19 ،20 .

[2] سمير محمود عبد الوهاب ، **مرجع سابق** ، ص20 .

4 – الأهمية الإقتصادية :

يؤدي الأخذ بنظام الإدارة المحلية إلى كثير من المزايا الاقتصادية :

- يؤدي إلى جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي .
- يؤدي إلى لامركزية التصنيع مما يتيح الفرصة للمناطق المحرومة النهوض صناعيا .
- يوجد نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية .
- يعمل على تحقيق التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و ذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء هذه التنمية .
- أن الوحدات المحلية أكثر دراية بمعرفة حاجات و مشاكل المجتمع المحلي مما يساعد في وضع خطط تنموية فعالة. [1]
- تأسيس مشروعات إقتصادية تلائم إحتياجات الوحدات المحلية و حاجات المواطنين فيها ، فالمجالس المحلية أقدر عادة من السلطة المركزية على إقتراح و إهتزاز المشروع الإقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلية .
- تنشيط الإقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الإقتصاد غلى المستوى المحلي. [2]

إن نجاح نظام الإدارة المحلية يحتاج إلى كثير من الجهود التي تتعلق بإعداد الكوادر الفنية و الإدارية و إلى تنمية الوعي الجماهيري بأهمية الإدارات المحلية و ضرورة المشاركة ، و إلى فاعلية الرقابة المركزية على المجالس المحلية .

ومن أهم التغيرات التي تؤخذ لقياس إستقلال الهيئات و تمتعها بسلطات حقيقية في النظام الإداري للدولة مايلي :

- حجم الوظائف التي تقوم بها الهيئات المحلية ، بالمقارنة بتلك التي تقوم بها فروع الحكومة المركزية على الإقليم المحلي .

---

[1] طعيمة الجرف ، **مبادئ في نظم الإدارة المحلية** ، (القاهرة : د د ن ، 1962) ص25

[2] – طعيمة الجرف ، **مرجع نفسه** ، ص 25

- السلطة على إيرادات الهيئات التي تزداد سلطة الهيئات المحلية و إستقلالها ، كلما ازدادت قدرتها على الحصول على إيرادات مستقلة .
- مدى سلطة الهيئات المحلية في إتخاذ قرارات نهائية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية .
- عموميات الإختصاصات التي تمارسها الهيئات المحلية ، كلما ازدادت قدرتها على الحصول على إيرادات مستقلة .
- الأسلوب القانوني المتخذ لإنشاء الوحدات المحلية ، فالإدارة المحلية التي ينشئها الدستور تكون في مركز قانوني أفضل من تلك التي تنشأ بتشريع ، و هذه الأخيرة تسمو على تلك التي تنشأ بقرار من السلطة التنفيذية .
- عدد المستويات المحلية فالهيئات المحلية في نظام المستوى الواحد ، تتمتع غالبا بسلطات أكثر من الهيئات المحلية في نظام المستويين و الثلاث مستويات. [1]

---

[1] – حسين الطروانة ، **مرجع سابق** ، ص 37

المبحث الثاني: مقومات الإدارة المحلية وأهدافها

يقوم نظام الإدارة المحلية على ثلاث أركان، فهو يعترف بوجود مصالح محلية متميزة، و يقر أيضا بوجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة، ويربط هذه الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية بموجب فكرة الوصاية.

المطلب الأول: مقومات الإدارة المحلية

تتركز الإدارة المحلية على الأركان التالية:

- **وجود مصلحة محلية متميزة عن المصالح الوطنية** : يرجع سبب و مبرر قيام نظام الإدارة المحلية إلى وجود و ظهور مصالح تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن إهتمامات و إحتياجات سكان الإقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الإحتياجات و المصالح و الشؤون الوطنية العامة و المشتركة بين جميع المواطنين بالدولة ، كما أن إعتراف القانون بهذا التمايز الموجود حقيقة و فعلا بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية يشكل الركن الأساسي لوجود نظام الإدارة المحلية ، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية و التخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها و إشباعها. [1]

إن تنوع الحاجات العامة التي تقوم الدولة باشباعها من خلال الإدارة المحلية ، هي أرجاء عامة تخص كافة إقليم أرجاء الدولة ، بالذات كافة الأفراد في مختلف المدن و الولايات و أقاليم الدولة ، و يغلب على هذه الحاجات صفة الوطنية و تعرف بالمصالح الوطنية ، إلا أن هنالك حاجات خاصة أو مصالح ذاتية تخص جزء من إقليم الدولة أو سكان منطقة معينة ، يطلق على هذه الحاجات أو المصالح الذاتية تميزا لها عن المصالح الوطنية ، إذن من الضروريات توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية و لهذا تترك الحاجات العامة الوطنية لسلطات المركزية كي تتولى إشباعها لتحقيق العدالة و المساواة ، بينما تترك الحاجات المحلية لهيئات تمثل سكان أقاليم كي تقوم باشباعها ،لإعتبارات تتعلق بحسن تقديرهم لهذه الحاجات و شعورهم

---

(1)– محمد بعلي صغير ، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية** ، (عنابة : دار العلوم لنشر و التوزيع، ط1 ، 2004) ، ص 5 .

بأهميتها و ضرورة إشباعها أكثر من ممثلي السلطات المركزية و إن كانوا يعملون ضمن نطاق هذه الأقاليم .[1]

و من أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية هي تعيين الجهة المختصة ، و الكيفية المتبعة في عملية التحديد بحيث نجد:

الاختصاص: إن الاتجاه السائد بهذا الصدد ، هو أن يعقد الإختصاص بتحديد تلك المصالح و الشؤون من خلال تحديد و تبيان صلاحيات هيئات الإدارة المحلية ، إلى السلطة التشريعية بموجب القوانين التشريعية المتعلقة بتلك الهيئات ، ففي الجزائر على سبيل المثال يقوم البرلمان و بحكم المادة 122 من الدستور تنظيم و تحديد صلاحيات الإدارة المحلية .

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية إلى البرلمان و جعله من إختصاص القانون و التشريع ، يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزية و يحمي الهيئات و الوحدات المحلية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية لتقليص و التضييق من مجال و نطاق تلك الإختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع إلى البرلمان .

الكيفية: يتم توزيع مظاهر وميادين الوظيفة الإدارية المحلية وفق أسلوبين أساسين هما:

الأسلوب الإنجليزي: وهو أن يظهر المشرع السلطات والاختصاصات المنوطة بأجهزة الإدارية المحلية على سبيل الحصر، و ما عدا هذا فهي من اختصاصات و صلاحيات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.

---

[1] – كواشي عتيقة ، **اللامركزية في الدول المغاربية** ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، (جامعة ورقلة :كلية العلوم السياسية ، 2011) ،ص ص31،32 .

الأسلوب الفرنسي : إن هذا الأسلوب يرغم المشرع إلى ذكر المجالات التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات و ميادين عمل و نشاطات ووحدات الإدارة المحلية واسعة غير محددة ، و لقد إعتمد المشرع الفرنسي في طريقة تنظيمه للإدارة المحلية واسعة و غير محددة ، و لقد إعتمد المشرع الفرنسي في طريقة تنظيميه للإدارة المحلية على هذا الأسلوب حينما ذكر السلطات و الصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات و الهيئات اللامركزية ، و إن كان بصورة و بطريقة عامة غير محددة ، ذلك لأن العنصر الأساسي في الإدارة المحلية يكمن في طابع غير محدد لسرد القانوني لصلاحيات المجالس المحلية حسب التشريع الفرنسي ،و هذا الأسلوب نفسه الذي إتبعه المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية. [1]

قيام أجهزة مستقلة : و يقصد بهذا الركن أن الهيئات المحلية أو مصلحية استقلت عن السلطة المركزية ، و هذا الإستقلال يخولها الحق في إتخاذ القرار و تسيير شؤونها بيدها و دون تدخل من الجهاز المركزي ، و يقتضي توافر هذا الركن الإعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة. [2]

بحيث تعتبر الشخصية المعنوية من الشروط الأساسية التي يجب أن تتوفر عليها الهيئات المحلية ، فإذا تخلف هذا الشرط و لم يكن للوحدات المحلية وجود ، تعتبر ركنا أساسيا من أركان الحكومة المركزية ، فالشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام الإدارة المحلية لحماية مصالحها القانونية بمعنى أن الشخصية المعنوية هي عنصر فعال و أساسي في إستقلال الهيئات المحلية .

و إذا لم تمنح الحكومة المركزية الشخصية المعنوية للهيئات المحلية ، فإن ذلك يعني أنها فرعا من فروع الحكومة المركزية .

---

[1] – بعلي صغير ، **مرجع سابق** ، (ص ص) 11 ،12

[2] – كواشي عتيقة، **مرجع سابق** ، (ص ص) 31 ، 32.

إن إدارة المحلية تعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم بأنفسهم، أي يشرف على المصالح من يهمه الأمر بنفسه، و لما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أن يقوموا بهذه المهمة مباشرة، ف 3 من المتعين أن يقوم بذلك من يمثلونه نيابة عنهم. [1]

استقلال المجالس يعني أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها إصدار القرارات المناسبة في شأنها ، كما يعني في الوقت نفسه أن يكون لتلك الهيئة حرية إختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية ، كما أن الإنتماء للوسط المحلي لا يكفي لتحقيق استقلال تلك الهيئة بل الأمر يتطلب لهذا الغرض أن يكونوا لجميع أبناء الأقاليم حق إختيار من يمثلهم في هذه الهيئة التي تولي رعاية مصالحهم ، ورغم ذلك فقد إختلف المفكرين في مسألة تشكيل ممثلي الوحدات المحلية بحيث هنالك إتجاه يرى الإنتخاب أحسن طريقة لتكوين من يمثل الوحدات المحلية ، و هنالك فريق أخر يرى أسلوب التعيين الطريقة المثلى في إختيار أعضاء الوحدات المحلية ، و هنالك من يرى بأن أحسن طريقة في تشكيل هذه المجالس هي المزج بين أسلوب الإنتخاب و التعيين .

الإتجاه الأول : يرى أنصار هذا الإتجاه أن إنتخاب أعضاء المجالس المحلية شرطا ضروريا لوجود نظام الإدارة المحلية من جهة و لإستقلالهم من جهة أخرى و حجة أنصار هذا الرأي في ذلك أنه لما كانت اللامركزية تطبيقا لمبدأ الديمقراطية ، و لما كان هذا المبدأ يستوجب اللجوء إلى الإنتخاب لإختيار ممثلي الشعب لذلك كان الإنتخاب هو الوسيلة الأساسية في بناء إدارة محلية قوية .

الإتجاه الثاني : يروا بأنه ليس ثمة ما يمنع قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس محلية دون أن يؤدي ذلك إلى إهدار إستقلال الوحدات المحلية ،

و ذلك متى توافرت عدة ضوابط أهمها أن تتوفر لأعضاء الهيئات المحلية المعنية ضمانات تكفل لهم إستقلاليتهم في مواجهة الحكومة المركزية ، ولعل أهم وسيلة لتحقيق ذلك هي عدم

---

[1] – صفوان المبيضين و أخرون ، **المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية** (الأردن : إليازروي العملية لنشر و التوزيع ، 2011)،ص39

قابليتهم للعزل قبل إنتهاء مدتهم القانونية ، وأن تراعي الحكومة المركزية في تعيين هؤلاء الأعضاء ضرورة وجود رابطة حقيقية بين هؤلاء الأعضاء المعينين و تمثيل المصالح المحلية .

وقد قدم أنصار هذا الإتجاه عدة حجج و براهين في ذلك أهمها:

- المجتمع المحلي غير مهيأ بطبيعته لتطبيق نظام إختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريقة الإنتخاب ، و ذلك بسبب ضعف المستوى التعليمي للناخبين و سيادة النظام القبلي أو العشائري على المستوى المحلي .
- أسلوب الإنتخاب قد لا يؤدي إلى إنتقاء الأكفاء إداريا .
- الإنتخاب ليس ضمانا لإستقلال الهيئات المحلية ، فقد يتحقق هذا الإستقلال دون الأخذ بذلك الأسلوب. [1]

و هنالك فريق ثالث يرى أن الطريقة المثلى في إستقلال الهيئات المحلية و تشكيل مجالسها هي المزج بين أسلوب التعيين و أسلوب التعيين و أسلوب الإنتخاب، بحيث يروا أن تمثيل السكان المحليين في الإدارة المحلية يكون عن طريق الإنتخاب ، و إدخال عنصر الكفاءة من الناحية الإدارية و الفنية ، و ذلك لضمان حسن تسيير المجالس المحلية و رفع مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين ، فإذا كان إنتخاب الهيئات المسؤولة عن إدارة الأشخاص الإقليمية شرطا أساسيا لقيام نظام الإدارة المحلية ، فإن ذلك لا يعني أن يكون جميع الأعضاء الذي يتكون منهم المجلس منتخبين ، بل يمكن أن يكون من بينهم أعضاء معينون من قبل السلطات المركزية ، بحكم أن وجود الأعضاء المعينين لا يعني إفراغ نظام الإدارة المحلية من محتواه الحقيقي ، و لهذا يشترط أن تكون الغلبة لأعضاء المنتخبين و ليس العكس .

و بصفة عامة ، مهما قدم من حجج لمساهمة أعضاء الحكومة المركزية في الوحدات المحلية المنتخبة ، فإن ذلك يفرض أن يحصر في أضيق الحدود إلى حد جعل منهم أعضاء إستشاريين ، لتنوير الوحدات المحلية المنتخبة ، إذا وجدت فيهم هذه الصفة بطبيعة الحال، لأنه ليس كل

---

[1] – صفوان المبيضين ، **مرجع سابق** ، ص ص 41 ،42 .

من قبل السلطة المركزية يدرك السياسة العامة و المصلحة العامة للدولة و يملك الخبرة الإدارية الكافية

- في مجال االتسيير، فالمحافظة على وحدة الأسلوب الإداري داخل الدولة يمكن أن يتحقق عن طريق الوصاية الإدارية ، أما قضية الجانب الفني يمكن لشخص الإقليمي أن يعين موظفين فنبين في أجهزته المختلفة بموجب الأنظمة المعمول بها لحل هذه القضية .[1]

- **خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية** : إن الإدارة المحلية لا يعني الإستقلال التام المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية و انفصالها عن السلطة المركزية و هي لا تعني أيضا الخضوع و التبعية ، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة و تتجلى هذه الرقابة في مجالات ثلاثة ، رقابة على الأشخاص و رقابة على الهيئات و رقابة على الأعمال [2]

- **الرقابة على الأشخاص** : تمارس السلطة المركزية رقابتها على الأشخاص المعينين بالوحدات اللامركزية ، كما لها أيضا وفق إجراءات معينة ، ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين ، و تتمثل أهم مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص و الأفراد القائمين على إدارة و تسيير الهيئات المحلية في :

-توقيف العضو بهيئات الإدارة المحلية لمدة محددة عن ممارسة المهام .

-الإقالة لأسباب عملية ، كتولي العضو مهام إدارية في جهة أخرى .

-العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لإرتكاب أعمال مخالفة للقانون.[3]

- **الرقابة على الأعمال** : يعد هذا النوع من الرقابة من أهم الأنواع التي تباشرها السلطة التنفيذية ، وتتجلى في التصديق ، و الإلغاء ، و الحلول ، كما توجد في هذه العملية صورتين ،

---

[1] – كواشي عتيقة ، **مرجع سابق** ، ص 35 .

[2]– عمار بوضياف ، **التنظيم الإداري في الجزائر** ، (الجزائر : جسور للنشر و التوزيع ،ط1، 2010)، ص39 .

[3] – بعلي صغير ، **مرجع سابق** ، (ص ص) 23 ، 24

من الرقابة ، فالصورة الأولى تتمثل في الرقابة السابقة سلطة التوجيه ، أما الرقابة الثانية تتمثل في الرقابة اللاحقة سلطة التعقيب .

الرقابة السابقة سلطة التوجيه : الأصل أن المؤسسات المحلية بما لها من إستقلال هي التي تعمل و تتصرف بداية و أولا وفق القوانين و التنظيمات التي تسيرها و تحكمها ، تفعيلا للمبادرة و التحرك الذاتي .

و هذا ما يستلزم إستبعاد كل مظاهر الرقابة السابقة و القبلية مثل : إصدار الأوامر و التوجيهات و التعليمات من السلطة الوصية ، لأن ذلك يمثل المساس باستقلالية الوحدات المحلية نظرا لإكتسابها الشخصية الإعتبارية ، و مايترتب عنها من مسؤولية قانونية من أعمالها و تصرفاتها .

الرقابة اللاحقة سلطة التعقيب : إذا كان لرئيس في النظام المركزي سلطات واسعة حيال أعمال مرؤوسه نظرا لمسؤولية الرئيس عن كيفية أداء المرؤوس لتلك الأعمال ، فإن إقرار مبدأ مسؤولية الهيئات المحلية عن أعمالها يقتضي بالضرورة إستبعاد كل رقابة أو وصاية تتنافى مع ذلك. [1]

و تكون الرقابة على الأعمال وفق الطرق الأتية :

التصديق (الإقرار): يكون الإقرار في الحالات التي تشترط فيها نفاذ قرار المجلس أو الهيئات المحلية تصديق السلطة المركزية ، ويكون التصديق على الأعمال من جانب السلطة التنفيذية صريحا أو ضمنيا فإذا إشترط القانون صراحة التصديق ، وجب مصادقة السلطة المركزية على قرارات المجالس كي تصبح نهائية أو تنفذ هذه القرارات مهما طالت المدة ، أما إذا كان الإقرار ضمنيا فتعتبر قرارات المجلس نافذة ، و إذا مضت فترة معينة دون إقرارها ففي هذه الحالة ينقل حق التصديق إلى مجرد حق إعتراض على قرارات المجلس.

---

(1) – كواشي عتيقة ، **مرجع سابق** ، ص 35 .

و يلاحظ في هذه الحالة أن السلطة المركزية لا تختص إلا بالموافقة على قرارات المجالس المحلية أو رفضها.[1]

الإلغاء : إن مقتضيات نظام الإدارة المحلية تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات الغير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية ، وحتى لا يحدث صطدامبين الجهاز المركزي و الجهاز المحلي ، عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن الجهاز المركزي بموجبه من إلغاء قرارات تم إتخاذها على مستوى المحلي و كانت مشوبة يعيب في مشروعيته .

الحلول : يقصد بالحل حلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في إتخاذ القرارات التي تؤمن و تتضمن سير المصالح العامة ، التي هي أصلا من صلاحيات و إختصاصات الإدارة المحلية ، و تعتبر الحلول من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية الإدارية إتجاه الوحدات المحلية ، الأمر الذي يستوجب تقييده بشروط تكفل و تضمن إستقلالية الهيئات المحلية و تتمثل هذه الشروط فيما يلي :

- لا حلول إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة المحلية بالقيام بعمل معين ، كما هو الحال بالنسبة لنفقات الإلزامية .
- تقاعس و إمتناع الإدارة المحلية رغم إعذارها و تنبيهها للقيام بذلك العمل.[2]

و يتضح من هذا التعريف بأن الحل يعد أمر خطير لذا وجب أن يقيد هو الأخر من حيث الإختصاص و الإجراءات و من حيث الموضوع ، و الحكمة من هذا التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الإعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات المحلية ، و بين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية ، كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل و النظام الأمن العموميين ، فوجب على السلطة المركزية أن تتخذ الإجراءات لضمان أداء عمل معين لرعاية المصلحة العامة ، و هذا ما يسمى بالحلول.[3]

---

[1] –حسين مصطفى حسين ، **الإدارة المحلية دراسة مقارنة** ، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ،ط2 ، 1982)، (ص ص) 22 ،23.

[2] –عمار بوضياف ، **مرجع سابق** ، (ص ص) 40 ،41 .

[3] – بعلي صغير ، **مرجع لسابق** ، ص 23 .

الرقابة على الهيئات : إذا كان إنشاء و إلغاء وحدات الإدارة المحلية من إختصاص القانون يتم عادة بموجب قانون صادرعن السلطة التشريعية ، فإن ذلك القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول لسلطة الإدارية المركزية سلطة إيقاف و حل هيئات الإدارة المحلية ، دون المساس بالشخصية المعنوية التي تتمتع بها تلك الإدارة .

الإيقاف : يمكن للإدارة المركزية طبقا للإجراءات القانونية ، أن تعتمد غلى إيقاف و تعطيل نشاط و سير عمل المجلس أو هيئة معينة مؤقتا لإعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية . إن الإدارة المركزية لها سلطة الوصاية حسب الظروف و الإجراءات التي نص عليها القانون ، بحيث تعمل على تعطيل و إيقاف سير عمل مجلس أو هيئة ما لمدة محددة لعدة عوامل تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة .

الحل : قد يخول القانون لسلطة المركزية الحل و الإزالة و الإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية ، وهو من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية ، الأمر الذي أوجب الإلتزام بجملة من الشروط ، حفاظا على أركان و مقومات نظام الإدارة المحلية. [1]

[1] – بعلي صغير ، **المرجع نفسه** ، ص 23 .

المطلب الثاني : أهداف الإدارة المحلية

إنطلاقا من فلسفة الإدارة المحلية و مرتكزاتها ، يتبين تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما يسعى لتحقيق عدة أهداف منها:

الأهداف السياسية :

ترتبط الأهداف السياسية بمقومات الإدارة المحلية و المتمثلة أساسا في مبدأ الإنتخاب لرؤساء المجالس الشعبية المحلية ، و أنماط العمل السياسي الذي يستتبع هذا المبدأ ، و في إطار تلك الأهداف السياسية يمكن تناول الأهداف الفرعية التالية :

إن الإدارة المحلية تحقق مبدأ الديمقراطية ، بحيث تعتبر أحد الأهداف السياسية التي يسعى إليها نظام الإدارة المحلية ، و تلك الديمقراطية تتمثل في حرية المجتمعات المحلية كإنتخاب مجالسها المحلية مثلا ، و لعل الممارسة الديمقراطية على هذا النحو تساعد على تحقيق مايلي :

- الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الإهتمام بالشؤون العامة و توثيق صلته بالحكومة، كما أن هذه الممارسة تنمي الشعور لدى الفرد بالدور الذي يؤديه اتجاه مجتمعه المحلي، و هذا الدور من شأنه أن يرفع كرامته و يزيد في توعيته بالحقوق الوطنية وواجباته القومية.
- تسمح الإدارة المحلية بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن ، و تمكينه على التمييز بين الشعارات و البرامج الممكنة و إختيار الأكفاء منها ، و مناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات و نفقات الميزانية المحلية و تخطيط للبرامج المستقبلية .
- تتيح فرصة التدريب للقيادات الأعلى و إعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى في المجال التشريعي و التنفيذي على المستوى القومي .
- تساهم الديمقراطية المحلية في تحقيق المساواة و العدالة السياسية بين المواطنين، من خلال إتاحة فرص المشاركة في صنع السياسات المحلية أمامهم. [1]

---

[1] – بلجيلالي أحمد، **عجز ميزانية البلدية** ، مذكرة لنيل شهادة الماجستر،(جامعة تلمسان : كلية علوم سياسية ، **2010**) ، (ص ص) 19،20 .

-يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى التعاون المثمر بين النشاط الحكومي و النشاط الشعبي المحلي، كما يربط الأجهزة المحلية بالأجهزة المركزية في العاصمة ، و يؤدي أيضا إلى قرب الحكومة من المواطنين و إخراج سلبياتهم و دفعهم نحو العمل لصالح وحدتهم المحلية

-أدى نظام الإدارة المحلية إلى إتساع سلطة الدولة نتيجة للمذاهب الداخلية الحديثة الامر الذي ساهم في تجميع قدر كبير من السلطات في يد واحدة.

-قد يكون نظام الإدارة المحلية حلا للمشكلات التي تقابل بعض الدول المختلطة الأجناس، إذ تلجأ الحكومة المركزية إلى الإعتراف بنوع من الإدارة المحلية الإقليمية للأقليات بها فيتحقق لهم نوع من الإستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة الساسية للدولة. [1]

الأهداف الإدارية والاقتصادية:

تعد الإدارة المحلية مسرح خصب لنمو تجارب النظم الإدارية المختلفة ، إذ أن نجاح نظام معين في إقليم ما ، يعد بادرة لتطبيقه في الأقاليم الأخرى ، و في حالة حدوث العكس أي عدم نجاح التجربة ، فإن الضرر سيبقى في حدود الإقليم المجرب لهذا النظام ، و لا يتعدى بذلك الوحدات الإدارية الأخرى .

إلى جانب هذا نجد الإدارة المحلية حقل لتجارب الإقتصادية ، فسياسة الدولة الحديثة تعتمد على الإقتصاد إلى جانب الإدارة الخاصة في الدول النامية التي تحتاج إلى الكثير من البرامج لتنمية الثروة ، وعليه فإن الوحدات الإدارية مجال للبحث و التجربة ، فإذا نجحت المحاولات في نطاقها الضيق في الإدارة المحلية يمكن تعميمها في دائرة الدولة المتسعة بعد التأكد من صلاحية المشاريع و أما إذا فشلت هذه المحاولات فإن فشلها لا يتعدى نطاق ذلك الإقليم الذي جربت فيه .

[1] – صفوان المبيضيين ، **مرجع سابق** ، (ص ص) 33 ،34 .

و في نفس السياق نجد نظام الإدارة المحلية بهدف إلى تحقيق الأهداف التالية :

- تفجير القوى و الخلق و الإبداع لدى القواعد العريضة لجماهير و مواطني الدولة و مشاركتها في إثراء و تجديد أساليب النظام الإداري في الدولة ، و عنائه و تغذيته باستمرار بالعناصر الواقعية و الفعالة ، و التقدم اللازم لضمان سير جهاز النظام الإداري في الدولة باستمرار.

- تبسيط الإجراءات و القضاء على الروتين ، و بذلك تحل المشاكل المحلية محليا ، بدلا من الرجوع إلى الإدارة المركزية في العاصمة ، و في ذلك ربح للوقت و الجهد و المال .

- العدالة في توزيع الأعباء المالية ، إذ أن نظام الإدارة المحلية يسعى إلى تحقيق نوع من العدالة في توزيع الأعباء المالية بالنسبة لدافعي الضرائب ، وتوزيعها يتم بمشيئة الوحدات الإدارية ، إضافة إلى أن ما يدفعه أهالي الوحدة الإدارية سيتم صرفه عليهم و على مرافقهم ، و في ذلك تحقيق لمبدأ العدالة الإجتماعية. (1)

- تقريب المستهلك من المنتج ، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية عادة الخدمات المطلوبة و يشرفون على إدارتها ، و يقيمون و يمثلون جهود المستفيدين منها و يشتركون معهم في تمويلها

- القضاء على البيروقراطية التي تتمتع بها الحكومة المركزية ، و تنتقل صلاحيات تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات و أشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ، و يستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ، هذا من خلال رقابة و إشراف المستفيدين من تلك الخدمات .

- تحقيق الكفاءة الإدارية ، حيث أن الهيئات المحلية هي أكثر إستطاعة و كفاءة من الجانب الإقتصادي في تقديم الخدمات المحلية ، زد على هذا أنها الأكثر إستطاعة في تلبية الحاجات المتباينة مقارنة بنظام المركزي ، الذي يعمل على تقديم السلع و الخدمات في ميدان واحد و هو ميدان التوازن ، و التي تكون في الغالب إما أكثر أو أقل من متطلبات السكان المحليين .

---

(1)– عيواج عذراء، **واقع العلاقات العامة في الإدارة المحلية الجزائرية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستر (جامعة قسنطينة :كلية العلوم السياسية ،2009)، ص 121

- تنشيط النشاط الإقتصادي الوطني كنتيجة لتنمية القطاعات الإقتصادية لتلاءم مع رغبات المواطن .
- توفير مصادر التمويل المحلي من خلال مداخيل أملاك الوحدات المحلية مما يساهم في تخفيف العبء عن خزينة الدولة .

الأهداف الإجتماعية :

- تعمل الإدارة المحلية على ربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية فيتحقق التجاوب المطلوب بين الأجهزة المركزية ، وبين باقي القطاعات الشعبية ، وهذا يكون عن طريق نظام الإدارة المحلية السليم الذي يساعد على إرساء البناء الإداري المركزي على أساس متين مرتبط بالقاعدة الشعبية
- تعزيز الصلاحيات الروحية بين السكان المحليين ، قصد تحقيق المصالح المشتركة لأفراد المجتمع المحلي .
- تحاول الإدارة المحلية التخفيف من أثار العزلة التي فرضتها المدينة الحديثة على الأفراد ، خاصة بعد التوسعات التي عرفتها مختلف التنظيمات ، و بذلك تحافظ الإدارة المحلية على التجانس و لا يضيع الإحساس بالشعور الجمعي .
- العمل على تقوية البناء السياسي و الإقتصادي و الإجتماعي ، حيث تهدف الإدارة المحلية إلى تعزيز هذا البناء الإجتماعي و السياسي و الإقتصادي لدولة ، و هذا من خلال توزيع القوى و العناصر المتميزة للقيادة ، بدلا من تمركزها في العاصمة ، إذ أظهرت التجارب أن نظام اللامركزية الإدارية هو أقدر من نظام المركزية. [1]
- دعم و ترسيخ الثقة بالمواطن و إحترام رغبتهم في المشاركة في تسيير الشؤون المحلية ، و ترسيخ الإعتقاد لدى الأفراد بوجود العدالة الإجتماعية لأن الإدارة هي الوسيلة لتحقيق رغبات المواطنين .

---

[1]- عياج عذراء ، **مرجع سابق** ، ص 122

المبحث الثالث : المداخل النظرية للإصلاح الإداري

من خلال هذا المبحث يتم التطرق لمفهوم الإصلاح الإداري و دوافعه في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فنحاول التفصيل في خصائص الإصلاح الإداري و أهدافه

المطلب الأول : مفهوم الإصلاح الإداري و دوافعه

1 . أ) تعريف الإصلاح الإداري : لغة : عرف الإصلاح ضد الفساد ، أصلح الشيء بعد إفساده أي أقامه ، و الإستصلاح ضد الفساد و صلاح من أسماء مكة ، و الصلح نهر يميسان. [1]

2 . ب) تعريف الإصلاح الإداري إصطلاحا : كثرت التعاريف المقدمة للإصلاح الإداري و سوف نورد أهم التعريفات لهذا المفهوم كما يلي :

الإصلاح الإداري هو عملية مستمرة باستمرار الزمن ،ذلك أن معالجة معوقات النهوض و بالذات في الإطار الإجتماعي لا يمكن أن يحددها سقف الزمني محدد ، وذلك بكونها تمس القيم و الأفكار و طرق التفاعل الإجتماعي ومن ناحية أخرى أنه لن يأتي الوقت الذي يتم فيه معالجة كل شيء لكن المهم في كل مرحلة التشخيص العلمي للواقع و تبيان المشاكل و الإشكالات التي في بعض الأحيان تعبر عن الحالة اللازمة و التي تتطلب فعلا إصلاحيا جذريا و سريعا ، وخصوصا عندما تكون المشكلة القائمة تهدد وحدة و سلامة المجتمع.[2]

كما عرف الإصلاح الإداري بأنه شامل حيث عرفه بأنه الإصلاح الشامل لنظام الدولة و الذي يشتمل الإصلاح سياسي و إقتصادي بجانب الإصلاح الإداري .

---

(1)– فيصل بن معيض أل سمير ، **استراتجية الإصلاح الإداري و التطوير الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني** ،دكتوراة (عمان : الأكاديميون للنشر و التوزيع ،ط1، 2014) ، ص40 .

(2) – هشام حمدي رضا ، **الإصلاح الإداري** ،(الأردن : دار الراية للنشر و التوزيع، ط1 ، 2011) ، ص 10 .

و يعرف الإصلاح الإداري بأنه يتضمن أنواع مختلفة من العمليات المصممة لزيادة إمكانيات تأقلم الحكومات و جعلها أداة تغيير فعالة بمعنى : زيادة إستجابات الحكومات لطلبات المواطنين و مسايرة التغيير. [1]

كما يأخذ الإصلاح الإداري تعريفا علميا و موضوعيا يتمثل في : الجهاد السياسي و الإداري و الإقتصادي ، والإجتماعي و الثقافي ، و بنفس الوقت الإرادة الهادفة لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك و النظم و العلاقات ، و الأساليب و الأدوات تحقيقا لتنمية قدرات و إمكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة و الفعالية في إنجاز أهدافه .

كما أن الإصلاح الإداري هو عملية تاريخية استمرارية متكاملة عميقة الجذور كما يكون أداة فعالة لمواجهة تحديات التنمية و الإنتماء محليا و إقليميا و عالميا ، كما أنه عملية سياسية تهدف لإصلاح العلاقات إما بين البيروقراطي و العناصر الأخرى لمجتمع ما أو داخل البيروقراطية نفسها. [2]

أما منظمة الأمم المتحدة فتعرف الإصلاح الإداري بأن الإصلاحات الإدارية الرئيسية ماهي إلا مجهودات خاصة تهدف إلى إستقطاب تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة عن طريق تحسين عنصر رئيسي واحد أو أكثر للنظام الإداري مثل إصلاح الهيكل الإداري أو شؤون العاملين أو العمليات الإدارية. [3]

أما جيرالد كايدن فقد إعتبر أن التغير الإجتماعي يشكل الإطار العام للإصلاح الإداري و لايمكن التحدث عنه بمعزل عن التغيير و التطور الإجتماعي إذ أن كليهما يساند الأخر و يتداخل معه ، هذا يعني بأن الإصلاح الإداري هو نتيجة حتمية و طبيعية لتطور القوى

---

[1]– فيصل بن معيض أل سمير ، **مرجع سابق** ، ص 44 .

[2] – محمد أحمد سيد أحمد الحاج ، **الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق** ، (السودان : جامعة الخرطوم، معهد دراسات الإدارة العامة و الحكم الإتحادي، 2006) ، (ص ص) 26 ،27 .

[3] – محمد أحمد مدني ، **الإصلاح الإداري و أهميته –أبعاده–تطبيقاته** ، (السودان ، أكاديمية الخرطوم ، أفريل 1984) ، (ص ص)23،24 .

الإجتماعية التي تسعى لتحقيق التطور الإداري المطلوب ليس بصورة تلقائية بل بصورة إدارية مدروسة .

أما عبد الرحمان تيشوري فقد عرف الإصلاح الإداري في بحثه مفاهيم و مدولات الإصلاح سلطات الإداري فقد أخذ على هذا المدلول أنه يوازي بين السلطات التنفيذية و باقي الدولة من حيث ضرورة التوافق في برامج الإصلاح بالنسبة لمستويات التنظيم الإداري و السياسي ، لأن تغليب الإصلاح الإداري على السياسي سيقود إلى سيطرة الجهاز الإداري على سياسة الدولة لهذا فان المطلوب تحقيق التوافق في برنامجي الإصلاح الإداري ، و السياسي معا [1] .

كما يعني الإصلاح الإداري عند بعض المفكرين تلك المجهودات ذات الإعداد الخاص التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة ، من خلال إصلاحات على مستوى النظام بصفة عامة أو على الأقل من خلال وضع معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصره الرئيسية .

و قد يعني البعض الأخر إخضاع الواقع الإداري القائم لعملية تغيير تدريجي في ظل الظروف السياسية ، الإجتماعية ، و القانونية القائمة ، بما يكفل تحسين مستويات أداء العملية الإدارية و رفع كفاءة النظم الإدارية القائمة .

في حين يرى أخرون أن الإصلاح الإداري هو الإستجابة للتغييرو ذلك بوضع إستراتيجية تثقيفية لتغيير المعتقدات و الإتجاهات و القيم و هيكل التنظيم ، و جعلها أكثر ملائمة مع التطور التكنولوجي الحديث و تحديات السوق و تخفيض نسبة القلق من التغيير [2].

[1]– سعيد جعفري ، أحمد منيرة ، **الإدارة العمومية المغربية و سؤال الإصلاح** ، (المغرب : مكتبة النجاح الجديدة ،ط1 ، 2013) ، (ص ص 21،22

[2]– ألباز عفاف محمد ، **الإصلاح الإداري كوظيفة استشارية في التنظيم الحكومي** ، أطروحة دكتوراه (غير منشورة) ، (جامعة القاهرة ، 1995)،ص25

أما في الفكر الإداري المعاصر فقد وضعت عدة محاولات للتعريف بمفهوم الإصلاح الإداري كل من زاوية ، إذ يراه أحد الدارسين أنه عملية سياسية صممت لتنظيم العلاقات بين البيروقراطية و العناصر الأخرى في المجتمع ، وبين عناصر البيروقراطية نفسها من جهة أخرى .

و يراه دارس أخر أنه : جهود مصممة خصيصا لإحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال إصلاحات تنظيمية واسعة أو على أكثر من هذه الأنظمة .

و يذهب دارس ثالث إل القول بأن الإصلاح الإداري إصطناعي لأنه مفروض و معتمد و مخطط و غير طبيعي و عارض و يتم تبنيه للإعتقاد بأنه النتائج النهائية التي تسفر عنه هي حتما أفضل من الواقع الراهن ولذا فإنه يستحق الجهد المبذول لإحداثه .

أما حسن أبشر الطيب فيعرف الإصلاح الإداري بأنه : جهد سياسي و إداري و إقتصادي و إجتماعي و ثقافي ، و إرادي هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك و النظم و العلاقات و الأساليب و الأدوات ، تحقيقا لتنمية قدرات و إمكانيات الجهاز الإداري ، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة و الفعالية في إنجاز أهدافه. [1]

و فيما يخص الدول العربية فهنالك من يرى أن إمكانيات الإصلاح هي إرادة ، خصوصا و أن معظم الأنظمة السياسية في هذه الدول تقوم على أساس (العائلة ، القبيلة) و الحزب الحاكم و الطائفية أو المذهبية و قد بدأت الدول تدرك أن صيانة الذات (هي الوسيلة الوحيدة للإستمرار في السلطة ، و هذه لا تتم إلا بالإنفتاح و الشفافية و توسيع دائرة المشاركة السياسية ، و هذا ما يرى في كل هذه الدول. [2]

---

[1]- ناصر الصائغ ، **الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي** ، (الأردن : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ط1، 1986) ،(ص ص) 807،808

[2]- أمين عواد المشارقية و المعتصم بالله داودي ، **الإصلاح السياسي و الحكم الرشيد ، إطار نظري**، (الأردن: دارالحامد للنشر و التوزيع،2012) ص 21

و يعرف MONT GOMERY الإصلاح الإداري على أنه : تلك العملية السياسية التي تصيغ من جديد العلاقة بين السلطة الإدارية و القوى المختلفة في المجتمع .

و من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن الإصلاح الإداري هو عملية منظمة و مقصودة الهدف من ورائها تحسين مستوى الأداء الوظيفي و الخدمات في الأجهزة الإدارية و إستخدام مختلف الموارد البشرية و المادية و المالية بالشكل الذي يحقق التنمية الشاملة و المستدامة [1]

2. دوافع الإصلاح الإداري :

1- أ) الدوافع الداخلية :

إن الإصلاح الإداري جاء نتيجة لعدة تطورات ثقافية ، و إجتماعية و سياسية عرفتهاالدول ، حيث أصبح المجتمع المدني واعيا بضرورة الإصلاح بل الأكثر من ذلك أصبح يدافع عن مشروع إصلاحي شامل .

خاصة أن الإدارة مطالبة هي الأخرى على جانب الفعاليات الإقتصادية و الإجتماعية بالمساهمة في تدبير الشأن ، و تسخير أحدث التقنيات و الوسائل الحديثة للتواصل مع جمهور المرتفقين .

إن مبادرة الإصلاح تكون إما من الداخل أي تكون مبادرة من العاملين داخل الإدارة قصد تغيير سلوك أو ممارسة أبانت عن عدم صلاحيتها ، و إما أن يكون الإصلاح من الخارج و هنا يكون الإصلاح ذاتيا من خلال مبادرة الحكومة بذاتها بتصحيح أخطاءها عن طريق التقييم و المتابعة و نهج الوسائل العملية لتحسين أساليب العمل و تنظيم الخطوات العملية للإدارة[2].

---

[1]- أفندي عطية حسين ،**الادارة العامة مداخل التطوير و قضايا في الممارسة**،(القاهرة: دار الكتب ،2002)،ص 5

[2]- أمين عواد المشارقية و المعتصم بالله داودي ، **المرجع نفسه** ، ص 21

و من ثم فالإصلاح الإداري بمفهومه الذاتي يتخذ تلقائيا و مستمرا ، وذلك راجع بالأساس لتفشي و تنامي و ظهور أو تفاقم بعض الأوضاع التي تستدعي الشروع في مبادرة الإصلاح و هذه المبررات و الدوافع الداخلية إلزامية للإصلاح الإداري يمكن إجمالها في بعض العناصر نذكرها كالأتي :

- الإحساس بضرورة التغيير : و الإصلاح يتم بعد ذلك نقل هذا الوعي الإحساس إلى عناصر التنفيذ في الجهاز الإداري للدولة لتعود كل من يتقاطع مع هذه الإجراءات الإصلاحية على الوضع الجديد الاطر الإداري ، و مرحلة تنفيذ التغيير.

و بذلك فإن أول داعي و مبرر للإصلاح الإداري يرتبط بظهور عوارض ، و إختلالات تؤدي إلى خلق الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح ، و بذلك فالإصلاح الإداري و إحساس الإجتماعي قبل أن يكون إحساس إداري ، ففي مجتمع يتصف بالتلبد الفكري فإن أفراده لا يشعرون بالأعراض المرضية التي تستدعي التدخل لعلاجها ، و في هذه الحالة قد تظهر مؤشرات خارجية تتدخل لتحرك الإحساس بهذه العوارض بل و المبادرة في تقديم العلاجات الجاهزة. [1]

تضخم ظاهرة البيروقراطية داخل الإدارة و تعقد الإجراءات و تعدد المخاطر الإدارية : إن التدبير العمومي يعاني من عدة مشاكل و إكراهات تستدعي نهج سياسة للإصلاح الإدارات و المؤسسات العمومية ، إلا أن إنتشار بعض الممارسات الأخلاقية يزيد من الإحساس بأن إصلاح الإدارة لا يعتبر مجرد إختيار بل هو إجراء يجب اللجوء إليه. [2]

---

[1]– كيف يساهم الإصلاح الإداري في تحسين التسيير العمومي ، تم https://ar.wikipedia.org/windex.p/&p&title الإضطلاع 07 -03 -2019

[2]– طارق المجدوب ، **الإدارة العامة – العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري** ، (لبنان : منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1 ، 2003) ، ص 507 .

و يمكن جرد هذه الممارسات فيما يلي :

- إستغلال النفوذ ممارسة تستدعي إعادة النظر من عدة إصلاحات : إن القانون و الدستور يضمن للمواطن أيا كان المساواة في الإستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة ، إلا أن إستغلال النفوذ و إستفحال ظاهرة الوساطة و المحسوبية يجعلنا أمام تناقض صارخ لمبدأ العدالة الإجتماعية .

- الرشوة : تعني الإتجار بالخدمات التي تقدمها الإدارة العمومية مبدئيا بدون مقابل و بذلك المساس بمبدأي المجانية و المساواة .

إلا أن المثير في الأمر هو أن هذه الممارسة أصبحت تجد مكانها بين فئة عريضة من أفراد المجتمع باعتبارها ممارسة تسهل التعامل مع الإدارة و كذا تجاوز الرتابة و تعقد الإجراءات الإدارية ، و لكن المبالغة من جهة ، و إرتفاع الوعي من جهة أخرى و تناقض هذه الممارسة مع المبادئ الاساسية للقانون كانت كلها عناصر تزكي الغحساس و الحاجة إلى الإصلاح الإداري يعمل على القضاء على هذا النوع من الممارسات التي من شأنها المساس بحسن التسيير و التدبير العمومي للإدارة. [1]

إضافة إلى سلف الذكر يعتبر الإهمال و سوء معاملة الجمهور من بين الدوافع الكبرى لإنتهاج سياسة الإصلاح الإداري حيث يتصف عدد كبير من الموظفين في أجهزتها الإدارية المختلفة بالإهمال ، و التكاسل و عدم الإهتمام بواجباتهم ، و لا يفكرون إلا في تحسين أوضاعهم المادية و المعنوية ، دون الإهتمام و التفاني في الأعمال التي توكل إليهم ، و المشاكل التي يتعرض لها أغلبية المواطنين يوميا ، كفقدان ملفاتهم أو بعض أوراقهم ، أو عدم إنجاز العمل في وقته المحدد ، وتأجيليه إلى وقت أخر ، أو التلاعب و الإستهزاء بالجمهور ، بأعمال كل منهم و إنتقال العاملين من عمل إلى أخر [2].

---

(1) الإصلاح https://ar.wikipedia.org/windex.p/&p&title

(2) محمد الصغير بعلي ، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية** ، (الجزائر : دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2004) ، ص89

– الوساطة و المحسوبية : فمن الناحية الإيجابية تتمثل نوعا من التعاون ، و المأزرة قصد تحقيق مطلب مشروع ، أم من الناحية السلبية فهي تمثل أبشع أنواع التمييز ، و الطبقية و العنصرية و الإنتهازية ، حيث تصل إلى التوسط الذي غالبا ما يكون بمقابل قصد بلوغ حق ، و تكون بين شخصين إداريين أو شخص و إدارة ، و بالرغم من صدور عدة قوانين تحرم إستعمال الوساطة لشغل الوظائف الإدارية ، و تنص على مساواة المواطنين أمام الوظائف العامة ، فإن الوساطة لا تزال أساسا لتعيين بعض الإداريين في المناصب المختلفة ، فبعدما كانت بعض الأمور مقصورة على بعض الإدارات ، فقد إتسع مجالها في وقتنا الحاضر حيث أصبحت تهيمن على كثير من الإدارات ، يشتغل فيها سوى أفراد يشتركون في الاصل و المصالح. [1]

2 –ب) الدوافع الخارجية :

بعد الحرب العالمية الثانية بادرت الدول المتقدمة بتقديم مساعدات إلى الدول السائرة في طريق النمو صيغة برامج و مشاريع ، يقصد مساندتها في تجاوز الأزمات التي تواجه كافة الميادين إلا أن الهدف الحقيقي لهذه الدول كان هو بسط النفوذ .

و كانت مساعدات هذه الدول بغض النظر عن المالية ، خطط و برامج و مشاريع إنطلقت منذ 1950 حيث عملت الدول المتقدمة على تقديم مساعدات في مختلف الميادين و ذلك لدعم و تطوير إمكانيات الدول النامية في اليادين الإجتماعية ، و الإقتصادية ، و الإدارية .

و بذلك فإن الإصلاح الإداري و إن كانت له دوافع داخلية نابعة من واقع الإدارة الداعي لضرورة التغيير ، فإن العوامل الخارجية هي الأخرى تعتبر مبررا قويا لنهج سياسة الإصلاح [2]

[1]– محمد الصغير بعلي ، **مرجع سابق** ، ص89 .

[2]– عمر أحرشان ، **الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي و إكراهات الحاضر و أفاق المستقبل** ، رسالة دكتوراه ، وحدة القانون الإداري و العلوم الإدارية ،(المغرب جامعة الحسن الثاني : كلية العلوم القانونية ، 2010 /2011) ، ص 88 .

و هذه الدوافع تتمثل أساسا في مايلي :

ب- 1) دور المنظمات الدولية في الإصلاح الإداري وعلى رأسها pnvd 1996 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال التنمية الإدارية و الذي جاء بعدة إصلاحات إدارية على مستوى الكمي و الكيفي ، في إطار برنامج تحديث إدارة الدول و المتمثل في تعزيز اللامركزية بواسطة عدم التمركز و تبسيط التسيير ، و عقلنة الوسائل البشرية ، و قد تضاعفت أعداد المؤسسات الدولية إلزامية للتعاون الدولي و التنمية المستديمة في المجال الإداري حيث تم تخصيص ما يعادل 58% من مصادر هذه المنظمة لخدمة هذا البرنامج التنموي .

و قد عملت منظمة الأمم المتحدة على الزيادة في الإمكانيات المرصودة للمساعدات التقنية للبرنامج الإنمائي و تم التركيز أكثر على الإهتمام بالمجال الإداري نظرا لأن هذه الفترة كانت لحظة الوعي بإلزامية التنمية في هذا المجال ، كما أن تزايد الأزمات المالية في بداية الثمانيات يعتبر هو الأخر داعيا بديهي لتزايد الإهتمام بالإصلاحات الإقتصادية و الإجتماعية و على رأسها الإدارية لما لها من وضع محوري داخل منظومة التنمية باعتبار أن أي عجز إداري من شأنه تأخير تنفيذ المشاريع التنموية و عدم النجاعة في تقديم خطط تنموية و رسم السياسات الإنمائية و تنفيذها طبقا للأهداف الإصلاحية المبرمجة ، و تجاوزا لهذا العجز أو الخلل الذي قد يتسبب عن عجز البنيات المجتمعية فقد تم الشروع في العمل على صيانة برنامج شامل يتعاون مع برنامج الامم المتحدة للتنمية الخاص بالإصلاح الإداري في إطار برنامج دعم البرنامج الحكومي للإصلاح الإداري أي عقد تعاون بين حكومة الدولة و منظمة الأمم المتحدة قصد مؤازرة الحكومة لتحديث الجهاز الإداري و تحسين و تدبيره و مردوديته و بذلك ساهم البرنامج في دعم القدرات التدبيرية و مواكبة عمليات الإصلاح على مستوى الترابي.[1]

---

[1]- عمر أحرشان ،**مرجع سابق** ، ص 89 .

و بذلك كان البرنامج الإصلاحي هذا أن تطور المؤهلات العملية و التدبيرية من خلال الحلقات التكوينية للمنظمة ، و قد تم صرف ما يناهز 26000000 دولار أمريكي و هي الحصة التي تم صرفها من ميزانية البرنامج لتزويد العمل الإداري بالأليات و الوسائل اللازمة ، أي بنسبة 15 % من الميزانية الإجمالية للمشروع و 36 % من حصة مساهمة حكومة الدولة في هذا المشروع ، و بهذا فإن برنامج الامم المتحدة للتنمية جنبا إلى جنب مع الحكومة سعيا في تحديث القطاعات العامة و إصلاح الإدارة ، كل هذه المشاريع و الإصلاحات التي مست القطاع الإداري في الدول كانت بفعل عوامل خارجية وردود فعل غير ذاتية ، إلا أنها كانت المحفز و الدافع لإقامة مشروع مجتمعي و إصلاحي للوضع القائم .

ب-2) دور المؤسسات المالية الدولية في الإصلاح الإداري : بعد التحولات التي طرأت على الأدوار و المهام المنوطة بالإدارة ، حيث لم تعد تقتصر على تطبيق السياسات الحكومية و تنفيذ قراراتها ، بل أصبح لها دور إتخاذ القرارات و تحديد المخططات و العمل على تنفيذها في إطار الخطط الإنمائية لذا الإصلاح الإداري ، و الإهتمام بحسن التدبير العمومي لم يعد ينحصر فقط على حكومات الدول ، بل أصبح مسؤولية مشتركة بين باقي الدول المتقدمة لدعم الدول النامية و هكذا فقد عمل البنك الدولي منح عدة مساعدات لدعم تحسين نظام الإدارة ، من خلال مشروع التنمية الشاملة الزامي لإحداث تغيير مجتمعي و شامل لجل القطاعات خاصة بعد تقرير البنك الدولي و الذي جاء بعدة ملاحظات صريحة حول وضع الإدارة في الدول و التي تعرف عدة ممارسات و سياسات لها انعكاسات سلبية ناتجة بالأساس عن تركيز الثروة و السلطة الشيء الذي يستدعي بدون شك لضرورة نهج سياسة إصلاحية علاجية ، و تقويمية للوضع الداخلي لإدارة الدولة. [1]

و التركيز أكثر على ما جاء به تقرير البنك الدولي المنصب على تشخيص دقيق لوضع إدارة الدولة يمكن التعرض للملاحظات التالية :

---

[1]- عمر أحرشان ، **مرجع سابق** ، ص90 .

- روتينـيـة إدارة الدولة من حيث التسيير المتبع في الوظيفة العمومية ، إضافة إلى فائض العاملين في الإدارة من جهة و سوء توزيعهم حسب المناصب المناسبة من جهة أخرى ، انعدام الشفافية في الرواتب زائد ضعف الحوافز .

- ضبابية و جمود رتابة الإجراءات المالية من حيث عمليات الميزانية إضافة إلى تعدد المتدخلين و تجاوز الإختصاصات و ما لذلك من تأخير و عرقلة تسيير المشاريع و المخططات .

- مركزية القرارات من خلال تجميع سلطات إتخاذ القرارات أي مركزية داخلية و الوزرات .

- مساندة الدول في تطبيق سياستها الماكرواقتصادية بها يخدم مصالحها التنموية

- إصلاح أنظمتها الأساسية .

- توفير الصندوق للتمويلات المالية اللازمة في حالة مواجهة هذه الدول لأي ظروف مفاجئة ,

- مساهمة الدول على تقييم الإصلاحات و تقويمها. [1]

ب- 3) العولمة مبرر خارجي للإصلاح الإداري : إن سياسات الإصلاح الإداري هي نتاج لعدة عوامل مترابطة لا يمكن نهجها في معزل عنها ، فدوافع الإصلاح سواء كانت داخلية أو خارجية، لا يمكن تحريكها إلا من خلال محرك عامي يحرك جل العالم و في كافة الميادين [2]

---

[1] عمر أحرشان ، **مرجع سابق** ، ص 90 .

[2] كيف يساهم الإصلاح الإداري في تحسين التسيير العمومي ، تم إضطلاع https://ar.wikipedia.org/windex.p/&p&title

و هذا المحرك أو هذه الظاهرة هي العولمة ، حيث يتم الإنتقال من الحديث عن الثنائية القطبية إلى النظام العالمي الجديد و الذي أفرز ما يعرف بالعولمة أي الشفافية و الديمقراطية و حقوق الإنسان ، و مجموعة من المبادىء و التي لايمكن العمل بها دون إقرار إصلاحات جوهرية و جذرية تمس المجالات الحيوية لأي بلد ، و ذلك فإن العولمة تسعى إلى تدبير أثارها عن طريق تشكيل و تغيير المشهد الإقتصادي و الإجتماعي و السياسي و الإداري بصفة جذرية .

و كذا من خلال العلاقة الموجودة بين العولمة والتحديث في ميدان التسيير و التدبير خاصة (المستوى الإداري) .

و بهذا فإن الدول مجبرة على الإنخراط في موجة العولمة ، و ذلك قصد إحتلال مكانة داخل المنظومة الدولية و كذا التلاؤم مع التحولات الدولية الإجتماعية و الإقتصادية و ماتستدعيه المنافسة الدولية من توفر بنيات ديناماكية ، ذات مستوى و كفاءة عالية في التسيير و التدبير الإداري قادرة على مواجهة التأثيرات الدولية و إتخاذ القرارات المصيرية. [1]

كما تساعد العولمة على تكريس حقوق الإنسان : بإعتبار العامل البشري هو محرك التنمية إما بإعتباره مهما في انتاجها أو في إستهلاكها ، فحقه بالتمتع بالظروف الإقتصادية و الإجتماعية و الإدارية أمر أساسي ، لدي فقد فرض مبادىء حقوق الإنسان على الدول خاصة و أن وضع الإنسان و مدى إحترامه ينعكس إيجابيا على عملية التنمية الإدارية

العولمة و تفعيل الديقراطية الإدارية : بعد أن أظهرت الإدارة التقليدية – الكلاسكية قصورها و عجزها في مواجهة التحديات و معالجة القضايا الأساسية التي بدأت تعاني منها كإنخفاض المردودية و تدني جودة و سوء التدبير و التسيير و مرد ذلك هو تهميش العاملين في التنظيم و عدم إشراكهم الفعلي في عمليات التخطيط و التدبير و التنسيق .[2]

[1] كيف يساهم الإصلاح الإداري في تحسين التسيير العمومي ، https://ar.wikipedia.org/windex.p/&p&title

[2] عمر أحرشان ، **مرجع سابق**، ص 91

و بالمقابل فإن متطلبات العولمة و الإنفتاح و الشراكة في مختلف الميادين يفرض القيام بإصلاحات إدارية تسهل الإستفادة و التعامل بين الدول ، لذا فإن تفعيل الديمقراطية الإدارية من خلال إشراك العاملين في العملية الإدارية و إعطاءهم المزيد من الإهتمام و تحميلهم المسؤولية و خلق لديهم نوع من الرقابة الذاتية

كما يتمثل الإصلاح الإداري من خلال تفعيل الديمقراطية الإدارية عبر :

-خلق مناخ سياسي و مجتمعي مهيأ لإحداث تغيرات جذرية في البنيات الإدارية .

-الإعتماد في تحقيق التنمية الإدارية على قدرات الإدارة الذاتية .

-حل الإشكالات الإدارية بطرق عقلية بعيدة عن البيروقراطية .

كل هذه الإجراءات ، تجعلنا أمام ضرورة نهج إصلاحيات إدارية جذرية يفرضها الواقع الدولي كشرط الإنخراط في الركب الدولي. [1]

كل يعتبر الفساد من بين الدوافع الداعية لإصلاح المنظومة الإدارية حيث أصبح الإصلاح المقاوم للفساد العنصر الرئيسي لسياسة التنمية ، أو التكفلة الإضافية التي لابد منه لأداء الأعمال في بعض الأجزاء في العالم ، قد أفسحت الطريق أمام المزيد من الفهم المنتظم للفساد كعبء على التنمية، و تهديد للملكية و المشروعة و إتاوة (أي قضاء) على الجهود الأمنية. [2]

أما في الدول النامية و في الدول العربية بشكل خاص فقد ساد اعتقاد خاطئ مفاده أن الإصلاح الإداري هو المعنى الضمني و الرديف للإصلاح البيروقراطي ، و نتج عن ذلك تبني النموذج البروقراطي نموذجا للإصلاح الإداري.[3]

---

(1) عمر أحرشان ، **مرجع سابق** ، ص 91 .

(2) ميخائيل جوهن سون ، ترجمة عبد الحكيم أحمد الخزامي ، **فساد الإدارة و الإبداع في الإصلاح** ، (القاهرة : الدار الأكاديمية للعلوم ،ط1، 2009)ص 206 .

(3) ناصر محمد الصائغ ، **الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي** ، (الأردن : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ط1 ،1986)، ص 819

لقد أزكى هذا التوجه في الوطن العربي أربعة أسباب رئيسية :

– إن العديد من الدول العربية ظلت أسيرة الهياكل و النظم البيروقراطية التي ورثتها من فترة الإحتلال الإستعمار خصوصا في الدول التي كانت تحت إحتلال الإستعمار الفرنسي. يؤكد ذلك مصطفى ألكثيريفي دراساته عن الخصائص التاريخية و الحضارية لبلدان المغرب العربي بعد الإستقلال سجينة أنماط و نماذج قانونية و تنظيمية لاتمت بصلة للواقع و لا تخلو مصاعب و متاعب على مستوى القيادة الإدارية و التوجيه ، فإنها تعتمد على ممارسة السلطة التسلسلية و تدرجها من أعلى الهيكل التنظيمي إلى القاعدة .

– رغبة النظم السياسية ذات الطابع العسكري في بعض البلاد العربية في وضع نظام إداري يماثل النظام العسكري الذي تدربوا عليه و ألفوه و بالتالي هم أكثر اطمئنانا إليه في تحقيق مركزية القرار و سلطة التوجيه و التمكين من نظام إنضباطي يقوم على التسلسل في الواجبات و المسؤوليات .

– محاولة بعض الخبراء الدوليين الذين شاركوا في كثير من تجارب الإصلاح الإداري في الوطن العربي إلى تبني و إستخدام نموذج يعرفونه جيدا و لهم خبرة فيه و لم يكن ذلك في معظم الحالات غير النموذج البروقراطي.

– الميل البين من الدارسين و المستشارين و الممارسين العرب للإدارة في نقل نماذج و طرق و أدوات تستخدمها الدول المتقدمة و تمثل في نظرهم علامة مميزة للعصرنة، و إدخالها للبيئة الإدارية العربية دون أدنى إعتبار للإختلافات في القيم و العادات و مراحل التطور السياسي و الإجتماعي ، و الإقتصادي إن مجرد إمتلاك ما هو موجود في الدول المتقدمة يعد عندهم غاية في ذاته ، لأنه علامة و حداثة. (1)

(1) ناصر محمد الصائغ ، **مرجع سابق** ، ص 820 .

كما ساهمت المتغيرات الخارجية بشكل فعال ، مؤث في دفع عملية التحول نحو التعديدية الساسية في الدول النامية ، حيث تزامنت هذه الأحداث مع ما شهده النظام السياسي الدولي من تطورات سريعة في جميع الميادين الساسية ، الإقتصادية ، الإجتماعية .

و يمكن القول أن هنالك مصادر للتأثير تمكن الدول الغربية و مؤسسات التمويل الدولية ، و المنظمات غير الحكومية من ممارسة الضغوط للإسراع في الإصلاح ، و تقديم حوافز إيجابية للدول الني تدعم التحول مثل المساعدات ، و الضغوطات الفنية ، المالية ، التسهيلات التجارية ، فضلا عن تكنولوجيا المتطورة ، و الإستثمارات الأجنبية التي تحتاجها بلدان العالم الثالث كما مارست التغيرات دورها من خلال الوسائل الإقتصادية مثل الربط بين الإصلاح و المعونات ، أو الخطر على التجارة و الإستثمارات ، أو التجميد الإداري للمعونة ، أو التصويت في البنك الدولي ، أو صندوق النقد الدولي ضد الدول غير المنسجمة مع الدعوة للإصلاح و التعددية السياسية ، حيث تم ربط قانون المؤسسات المالية الدولية ، بحقوق الإنسان و الديقراطية .

و هذا ما دفع الدول لإجراء إصلاحات سياسية وإقتصادية ما يعني ربط السياسة بقرار البنوك الدولية ، و المنظمات و الخضوع للشروط المسبقة ، و هي في الأساس مطلب أمريكي و مباركة الدول الثماني الكبرى ، و هو ما اصطلح علبه مشروع الشرق الاوسط الكبير .

يتضمن مصطلح الشرق الاوسط الكبير مجموعة كبيرة من الدول ، و هي دول الشرق الأوسط الأقصى (اليابان ، الصين ، الهند الصينية ، كوريا و ما حولها) و دول الشرق الأوسط (إيران ، باكستان ، أفغانستان ، دول أسيا) كما يضم دول شمال إفريقيا (دول شبه الجزيرة العربية ، و إسرائيل) ، و قدم هذا المشروع من طرف الدول الثماني الكبار بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية.[1]

و لقد المشروع هجوما عربيا قادته مصر ثم إنضمت إليها كل من السعودية و سوريا و تتلخص أسباب الرفض فيما يلي :

- ذريعة التدخل في الشؤون الداخلية .
- ذريعة أن المبادرة تتعارض مع الخصوصية الثقافية للعالم العربي
- ذريعة أن حل الأزمة الفلسطينية شرط للإصلاح .
- ذريعة الإصلاح يؤدي إلى الفوضى (نموذج الجزائر و روسيا) [1]

المطلب الثاني : خصائص الإصلاح الإداري و أهدافه

1) خصائص الإصلاح الإداري و تتمثل فيما يلي

- الإهتمام بالتشريعات و النظم و التأكيد على ضرورة مراجعتها و تعديلها و إزالة الغموض و التداخل و التضارب بين نصوصها .
- المراجعة الدورية للهياكل الإدارية و للخرائط التنظيمية و محاولة جعلها معبرة عن الواقع و منسجمة مع نصوص القوانين و تقليل الفجوات بين الإدارات و الأقسام .
- البدء بمعالجة المشاكل القائمة و إيجاد الحلول المناسبة لها ، و تشخيص الإختناقات في العمل و معرفة الخطوات الزائدة لتقصير الوقت اللازم لأداء العمل .
- إكتشاف الأخطاء و الإنحرافات و معرفة المنحرفين و المفسدين ، و إحالتهم للجهات الإدارية و القضائية و الأمنية لمحاسبتهم و معاقبتهم .[2]

---

[1] محمد مجدوب ، **مرجع سابق** ، ص 4-5 .

[2] فيصل معيض أل سمير القحطاني ، **إستراتجيات الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني** ، دكتوراه، في العلوم الأمنية ،(الرياض: كلية العلوم السياسية ، 2002)، ص 44

- الحرص على المال العام ، و تقليل الممارسات السلبية في هدر و ضياعه أو عدم إستثماره بالطرق الصحيحة ، ووضع الإجراءات المالية و المحاسبية و التشدد في الصرف و الإنفاق و الجباية و على الأشياء المشتراة ، و على المخازن و ما تحتويه من موجودات بجردها دوريا و التحفظ على معاملات الشراء المخالفة للأصول المعتمدة
- تفعيل الرقابة على العاملين و التشدد في تعاملهم و محاسبتهم للإلتزام بالدوام الرسمي و عدم تواطنهم مع بعضهم أو زبائنهم على حساب المصلحة العامة .
- كما يعتبر الإصلاح الإداري بمثابة عملية شاملة .
- الإصلاح الإداري يتطلب روح الفريق الواحد أي عملية جماعية تعاونية .
- يرتبط الإصلاح الإداري بالبيئة إذ تؤثر العادات و التقاليد و القيم و الثقافة في عملية الإصلاح الإداري .
- إنه عمل مستمر .
- عمل متجدد و متطور .
- عمل هادف مرسوم و مخطط .
- عمل يستوجب تغييرا جذريا و أصيلا في الوظائف و المفاهيم .
- عمل شامل لكافة مقومات الإدارة و سائر خطواتها و قد يكون لجزئ من أجهزتها .

و من خلال هذه الخصائص يتضح أن الإصلاحات الإدارية تتسم بالشكلية و بالطابع الرسمي و بإعطاء الأولوية للمال العام و ترشيد الإنفاق و تشديد الرقابة و إعتماد التخويف و العقاب لتصحيح الأخطاء ، و تحفيز العاملين على إلتزام بالقوانين و النظم و أن البقاء و الإستمرار هي الأخرى التي يحرص عليها رجال الإصلاح الإداري ، و جعلهم من رجال القانون أو رجال المحاسبة أو من القياديين و المخضرمين الذين وصلوا إلى مواقعهم القيادية بالأقدمية و طول الخبرة و التمرين. [1]

---

[1] فيصل معيض أل سمير ، **مرجع سابق** ، ص 45

ب) أهداف الإصلاح الإداري :

يمكن تصنيف أهداف عملية الإصلاح الإداري إلى أهداف إدارية ، ساسية ، إجتماعية و إقتصادية ، و فيما يلي تفصيل لذلك

1 – الأهداف الإدارية : الهدف من الإصلاح الإداري هو " وضع تصميم لنظام إداري جديد بدلا من القديم ، و قيام الأجهزة المختصة بادخال التعديلات و التطويرات المطلوبة على هيكل النظام القائم ، بحيث يصبح قادرا على القيام بوظائفه التخطيطية ، و التنظيمية و الرقابية بما يتماشى و التوجيهات السياسية القائمة على أساس الحاجات الإجتماعية إلى جانب متابعة كافة التطورات على هيكل النظام الإداري و الذي عكس علاقات و قيما جديدة في إدارة التنمية الإجتماعية و العمل بمعايير الجدارة سواء في التعيين أو الترقية ، و إثراء العاملين في عملية إتخاذ القرار الإداري عملا بمبدأ الديمقراطية الإدارية وفق ضوابط معينة ، و ممارسات تتفق و ظروف العاملين و قدراتهم ، كما لابد من بناء العلاقات الإنسانية و نشر العدالة بين المواطنين" .

2 – الأهداف سياسية :

بحكم إرتباط الإصلاح الإداري بالبيئة السياسية إرتباطا وثيقا فهو يسعى إلى :

– تمكين المؤسسات الإدارية من المساءلة ، أي تكون الأجهزة الإدارة العامة موضوع مساءلة من الأجهزة الحكومية المختصة ، و القيادات السياسية و التنظيمات الإجتماعية ، و الثقافية ، ووسائل الإعلام المختلفة ، ناهيك عن المساءلة التشؤيعية و هدا بربط قضايا الإدارة العامة ، و إصلاحها بالمسائل السياسية ، و بالذات بمصلحة الديمقراطية ، و الحكم الراشد. [1]

[1] عمار عوابدي ، **مبدأ الديمقراطية و تطبيقها في النظام الإداري الجزائري** ، (الجزائر: ديوان المنشورات الجامعية، ط1 1994) ، ص 09.

إن إصلاح الإدارة من الخلل و المظاهر السلبية كالرشوة و الفساد من شأنه تقليل هذه المظاهر في البيئة السياسية ، هذا ما يساعد المؤسسات السياسية القيام بدورها و مراقبة عمل الأجهزة البروقراطية ، مما يقتضي حصول الدولة على القيمة الملائمة لما تقدمه من خدمات للمواطنين و المؤسسات من خلال خلق جهاز إداري قادر على تنفيد الأساسات العامة .

أ – تجديد و تحديث القوانين و التشريعات ، واللوائح و الإجراءات المنظمة للنشاطات الإدارية في مختلف المستويات العليا ، الوسطى والدنيا بما يضمن تطوير النظم الإدارية بصفة مستمرة ، و تحديد العلاقات الإشرافية و الإدارية ، و الإستشارية بين الأنماط التنظيمية المتعددة للجهاز الإداري لتحقيق المزيد من التنسيق فيما بين مكونات هذا الجهاز مما يؤدي إلى إختيار العناصر في مستويات القيادة لضمان أقصى درجات النجاح .

ب – قياس نتائج عمل الإدارات ، و مخرجاتها النهائية ، وتحليل إتجاهات المواطنين ، ورفع التوصيات التي تؤدي إلى تدعيم دور المواطنين في الإدارة و تنمية الإحساس المهني للإدارة بالخدمة المدنية ، و تطوير الوعي بأهمية المال العام بالإضافة إلى إختيار أنسب الأنماط التنظيمية الملائمة لتشكيل الانشطة المتعددة لأهداف السياسة العامة.[1]

3 – الاهداف الإجتماعية : من بين الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها عند قيامها بالإصلاحات الإدارية نجد الأهداف الإجتماعية ، و التي يمكن تلخيصها فيمايلي :

أ – التخلي على العادات و التقاليد التي تتعارض مع الإدارة الحديثة ، و متطلبات نشر الوعي و الإيمان بالمصلحة العامة ، وذلك من خلال توعية الجماهير بوظيفة الجهاز الإداري الإجتماعي ، وهي خدمة المصالح الجماهيرية ، و بذلك تبعد المواطن عن إتباع الطرق الملتوية في الحصول على حاجته ، و كذلك توعية المواطن بأضرار الفساد الإداري عن مصلحة المجتمع. [2]

---

[1] حسين دوري ، **نظريات التطوير و التنمية الإدارية** ، (عمان : دار مجدلاوي ، 1993) ، (ص ص 09،10 .

[2] علي خضر ، **الإصلاح الإداري مفاهيم و المتطلبات** ، صحيفة تشرين ، العدد الثامن ، 2002 ، أنظر الموقع

ب- تشجيع الرقابة الجماهيرية ، كأن يكتب المواطن لممثله في مجلس الشعب أويقدم شكاوي للإدرات المباشرة ، حيث أن هذه الرقابة الشعبية قد تحث العاملين على الإلتزام بقواعد العمل إذا ما تأكدوا أن الشكوى ستأخذ طريقها إلى الجهات العليا، على أن يصحب ذلك تعرف المواطن بضرورة الإبتعاد عن الإدعاءات الملفقة ، و أعمال الكيد و الإنتقام لغرض شخصي .

4 – الأهداف الإقتصادية : القيام بالإصلاح الإداري يكون بالإضافة إلى ما سبق لتحقيق أهداف إقتصادية يمكن ذكر أهمها من خلال مايلي :

أ)- الإاصلاح الإداري يؤدي الى المسايرة ومواكبة الجهاز الإداري لمتطلبات التنمية الاقتصادية.

ب)- الترشيد في الإنفاق من خلال تحديد الإحتياجات بشكل موضوعي أثناء إعداد الموازنات ووضع نضام رقابي مالي وعلى قدر كبير من النزاهة والخبرة.

ج)- تخفيف القيود الإدارية على الأنشطة الإقتصادية، وإتاحة الفرصة للقطاع الخاص بأن يؤدي دوره من خلال الإستثمار والإنتاج ووفقا لأليات السوق وقواعده.

د)- دعم الجهود المتعلقة برفع مستويات الإنتاجية والنوعية وتطبيق الإجراءات الخاصة بالجودة.

هـ)- إعتماد الأساليب التي تحقق الكفاءة الإقتصادية، وفي مقدمتها رفع مستوى الإنتاج وتقليص التكاليف، واتخاذ القرارات المتعلقة بالإستثمار وتشجيعه.

وبالإضافة الى ما سبق يمكن القول كذالك أن "الدولة وخاصة الدول النامية تسعى إلى إستخدام مواردها إستخداما أمثل يمكنها من زيادة خدماتها، وسلعها لسد رغبات وحاجيات العاملين والمواطنين معا، والقضاء على شحها أو مواجهة ثورة التطلع، وكذالك لمنع المواطنين والعاملين من سلوك ممنهج لمزيد من الخدمات. [1]

---

(1) علي خضر ، **المرجع السابق** ، أنظر الموقع .

المطلب الثالث : خطوات الإصلاح الإداري

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى عنصرين مهمين و المتمثل في استراتيجيات الإصلاح الإداري و تقنيات هذا الأخير الذي سوف نفصل فيهما كل على حدى.

1- إستراتجيات الإصلاح الإداري :

تتباين إستراتجيات الإصلاح الإداري من حيث شمولها ، و الأمور التي ترتكز عليها و المستوى الذي تتم عليه ، يعود ذلك إلى إرتباط الإصلاح الإداري بمختلف العوامل الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية و الثقافية ، كما تختلف الدول في المؤسسات التي تدير عملية الإصلاح و في الموارد التي توفرها لهذه العملية ، فقد تكون جهودا لإصلاح مشتتة و إرتجارية ، و قد تكون مسوؤلية منوطة بجهاز خاص يتولى تنفيدها و رصد نتائجها و يمكن تلخيص أهم الإستراتجيات في مجال الإصلاح الإداري على النحو التالي :

1 – أ) إستراتجية التركيز على النواحي الهيكلية و التنظيمية : تنطلق هذه الإستراتجية من إفتراض الثقة بالإدارة ، و تحقيق الكفاءة في عمل الأجهزة الحكومية ، و يلزم لتحقيق الكفاءة الإدارية المطلوبة تقليل عدد الأجهزة المتشابهة في العمل ، و في الإختصاصات ، و تجميع المتشابه منها تحت مظلة واحدة مما يقلل من النفقات و يساعد على تحسين عملية التنسيق ، وهذا ينطبق على إعادة هيكلة الأجهزة الأمنية في السلطة ، لذلك فإن التركيز وفق هذه الإستراتجية الإصلاحية يكون على زيادة الكفاءة و ينطلق من إفتراض الثقة بالحكومة و موظيفيها، و بقدرة الجهاز الإداري على إصلاح نفسه بنفسه ، و أن المطلوب هوتحسين صورة الأداء ، وزيادة قدرة الأجهزة الإدارية و تأكيد أهمية المساءلة. [1]

1 –ب) الإصلاح الإداري وفقا لنطاقه :– المدخل الجزئي : يمثل بعض جهود الإصلاح الإداري التي تنصب على بعض عناصر النظام الإداري ، و من أساليب هذا المدخل ، تبسيط إجراءات العمل أو تعديل الهياكل التنظيمية و الوظيفية ، أو تدريب القيادات الإدارية. [2]

---

[1] عبد الفتاح محمد الفرجاني، **واقع إستراتجيات الإصلاح الإداري و التطوير الإداري و دورها في تعزيز أمن المجتمع الفلسطيني** ، مذ كرة ماجستر في إدارة الأعمال ، قسم إدارة الأعمال ،(غزة : الجامعة الإسلامية ، 2008) ، ص23 .

[2] فيصل بن معيص أل سمير ، مرجع سابق ، ص 40 .

إضافة إلى أن الإصلاح الإداري تم نتيجة ضرورة تفرض نفسها على أجزاء في الأجهزة الإدارية كونها أكثر أهمية أو تأثير عمليات الإقتصادي و الإجتماعي وفقا لإفتراض سائد مفاده أن مجموع التغيرات و الإصلاحات الجزئية التي تتم و تتراكم تمثل في مجموعها نوعان التجديد و التطوير الكلي لجهاز الإدارة ، و هذا البعد يرتبط إرتباطا وثيقا بمفهوم التدريجية أو التطوير التراكمي مع المحافظة على البناء القائم و تلاؤمه الجزئي مع الظروف التي تفرض نفسها.[1]

– المدخل الشمولي : يرى البعض أن إستخدام مدخل النظم يمكن من الوصول لتحقيق المنهج الشامل للإصلاح الإداري ، و مدخل النظام المفتوح open system يعني بالدراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها مع البيئة المحيطة بها فاستمرار عمل التنظيم و فاعليته يعتمد و يتوافق بشكل كبير على إستمرار حصوله على المدخلات (البشرية و المادية) من البيئة المحيطة ، و التنظيم باعتباره نظاما مفتوحا يتميز بملامح رئيسية ، و هي :

– المدخلات: حيث يقوم التنظيم بالحصول على موارده البشرية و المادية من خلال البيئة الخارجية المحلية به فالتنظيم لا يعمل في فراغ بل يتفاعل مع بيئته من خلال عملية التأثير و االتأثر .

– العمليات : يعمل التنظيم على تحويل الموارد التي يتحصل عليها من البيئة المحيطة إلى خدمات على شكل منتجات و سلع و يتم تقديمها للمجتمع.[2]

---

[1] كاس عبد القادر ، **الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر** ، مذكرة لنيل شهادة ماجستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، (جامعة الجزائر : كلية العلوم السياسية و الإعلام ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، 2006 /2007) ، ص 26 .

[2] هشام حمدي رضا ، **الإصلاح الإداري** ، (د م ن : دار الراية للنشر و التوزيع ، 2011) ، (ص ص)18،19.

– التغذية العكسية و تستخدم التغذية العكسية لتصحيح الإنحرافات داخل التنظيم لتعديل أي أخطاء و إنحرافات عن المسار المطلوب تحقيقه ، وفقا لمفهوم المنهج الشامل للإصلاح الإداري ينظر لعملية إصلاح الإدارة كجزء لا يتجزأ من الأوضاع السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية ، إذ لا يمكن أن يتم تحقيق نجاح كامل لجهود الإصلاح دون أن تكون جزء من إستراتجية شاملة لإصلاح المجتمع .

لذا فأنصار المنهج السامل للإصلاح الإداري ينظرون للجهاز الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن تجزئته و معالجة مشاكله بأسلوب الحلول الجزئية ، لهذا فالمدخل الشامل للإصلاح الإداري لا يقابل أسلوب التدرج أو عملية التمرير الجزئية للجهاز الإداري. [1]

و نتيجة لهذا التنوع و التعدد في مقومات و مكونات العملية الإدارية ، فإن الإصلاح الإداري في مفهومه وتوجهاته ينبغي لكي يكون فعالا أن يحقق درجة من الشمولية و التكامل بين العناصر الساسية و الإجتماعية و الإقتصادية و الثقافية و الفنية كافة ، و إن يكون له أثره الإيجابي في كل منها ، لهذا فهو يستوجب بالضرورة السند و المشاركة الفعلية من القيادات و المؤسسات العامة في مختلف هذه العناصر التي تكون في جملتها البيئة الكلية ، ذلك يعني بالضرورة أن عمليات الإصلاح الإداري ينبغي ألا تكون وفقا على علماء الإدارة و الفنيين من ممارسيها بل ينبغي أن تكون بوتقة فيها كل الفعاليات السياسية و الإدارية و الإجتماعية و الإقتصادية و الثقافية ، و أن تمتد دائرة المشاركة لكل القوى الشعبية تحقيقا لإسهام مطلوب و سند هام. [2]

كما أن إصلاح هذا الشامل المدى ، يتوخى تزويد الإدارة بالأدوات المكيفة و الوسائل اللازمة كي يساند المسار الديمقراطي ، و ترسيخ الحكم الراشد و عصرنة الإقتصاد و إفاضة التقدم الإجتماعي ، مساندة فعالة ، فالمسار الذي شرع فيه يتطلع ، إذن إلى إعادة تحديد طبيعة علاقات الدولة بالمجتمع و بالدائرة الإقتصادية. [3]

---

[1] هاشم حمدي رضا ، **مرجع سابق** ، ص 20 .

[2] ناصر محمد الصائغ ، **مرجع سابق** ، ص830 .

[3] هشام حمدي رضا ،**مرجع سابق** ، ص 210 .

و يتدخل في هذا النوع من الإصلاح المؤسساتي و مؤسسات سياسية نذكر منها على سبيل المثال لا على سبيل الحصر المؤسسة البرلمانية مثلت التجربة البرلمانية في عهد التعددية نقطة تحول لعهد جديد في حياة المؤسسة التشريعية ، و قد كاد أن يمثل فيها العمل التشريعي فترة التسعينات قفزة نوعية في تاريخ التحول السياسي للبلاد منذ الإستقلال ، إذا أعتبر في منظور المتتبعين للشأن السياسي في الجزائر ، على أساس أنه يمكن أن يشكل ألية مكملة و مساعدة في تكريس مبدأ إنتقال السلطة و ذلك إعتماد على أن موسسة التشريع هي تنصهر فيها العملية الديمقراطية من خلال الممارسة الفعلية لمهام و هي تلعب فيها الأحزاب السياسية الدور المعبر عن القوى الإجتماعية المختلفة ضمن الخريطة الحزبية ، خاصة إذا ما كانت هنالك إدارة ساسية حقيقة و إنتخابات تنافسية نزيهة ، و هذا ما يؤكد على أن عملية التغيير السياسي يمكن أن تمرمن فوق ، و هو الدور المفترض بمشاركة مختلف فئات المجتمع و بتمثيل معظم الإتجاهات من خلال الأحزاب الموجودة في الحباة السياسية ، وهو ما يميز النشاط البرلماني الذي فقد محتواه و دوره المنوط به ، إذ أصبح تأثيره على الحكومة تأثير محدودا كون دوره مجرد إمتداد للسلطة التنفيذية (رئيس الدولة) ، و بهذا تحولت أحزاب المعارضة التي كانت تمثل و لو جزئيا إرادة الشعب داخل البرلمان ، فتخلت عن دورها الاساسي المتمثل في العمل على إيصال الرأي العام للنظام السياسي و إختارت بدلا عنه المنافع المادية و بسط النفوذ ، و سهل أيضا على أحزاب السلطة أن تقوم بإرساء شرعيات خاصة بها و أن تضع بيد السياسات العامة المسطرة أشكال ووسائل الإحتكار الإجتماعي.[1]

---

[1] بومدين طاشمة ، **البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر** ، (الإسكندرية : مكتبة الوفاء القانونية، ط1 ، 2015)، ص ص 349 -351 .

2) – استراتجية إصلاح الجهاز الحكومي : لكي ينجح اصلاح الحكومي لابد أن يتحرك في فلك متصل و مرتبط بالسياسات و برامج التنمية ، و إلا لن يكون له توجه إستراتجي .

– إن غاية الإصلاح بالجهاز الحكومي يجب أن تشتق من أولويات و برامج التنمية .

– إن ربط إصلاح الجهاز الحكومي بسياسات التنمية الرئيسية ينقل جهود الإصلاح إلى الأليات و الهياكل العليا التي تمثل إدارة السياسات التنموية إختصاصا رئيسيا لها .

و تعتمد هذه الإستراتجية على عناصر عديدة نجزها كالأتي :

– إعادة هيكلة الحكومة : و تستهدف التغلب على المعوقات القائمة المتمثلة في تقسيم الإختصاصات في السياسات و برامج التنمية عبر العديد من الوزارات ، و تركيز السلطة المتعلقة بقضايا غير إستراتجية لدى المستويات العليا .

– تطوير أليات عمل المراكز الإستراتجية المسؤولة عن إدارة السياسات التنموية مثل : مجلس الوزراء و اللجان الوزارية .

– مشاركة المؤسسات غير الحكومية في وضع السياسات التنموية : إتحادات المنتخبين ، إتحادات المستهلكين ، الغرف التجارية ، الإتحادات الصناعية ، نقابات العمال .

– تقوم هذه المراكز أو الإتحادات بمناقشة ما تعتزم الخكومة إصداره من نظم و سياسات و إبداء الرأي و المقترحات بشأنها .

– ضبط و تقليص حجم الجهاز الحكومي : و ذلك بهدف السيطرة على أدائه و تحسين أوضاع و رواتب العاملين فيه كما أن تنمية القطاعات الإقتصادية يمكن أن تستوعب فائض العمالة الناجم عن التقلص حجم الجهاز الحكومي. [1]

---

[1] عبد السلام أبو قحف ، **دليل المدير في تفويض السلطة ملامح الإصلاح الإداري – العقود الإدارية – إدارة الأزمات،** (الإسكندرية : دار الجامعية الجديدة للنشر ، 2001)، (ص ص) 56 ، 57 .

– تطوير العناصر الحاكمة لفعالية تطبيق السياسات و البرامج التنموية : هنالك عوامل كثيرة تؤثر على مسارات تطبيق السياسات و البرامج التنموية ، ويجب أن يتولى تحريك الإصلاحات في هيكل الحكومة و أدوارها و ألياتها كيان قادر على المبادرة ، و هذا الأخير ممكن أن يكون في شكل لجنة عليا يرأسها ؤئيس الحكومة و يعاونها وزير التنمية الإدارية أو رئيس مجلس الوزراء و خبراء متميزين من خارج الجهاز الحكومي على أن تحظى برعاية رئيس الدولة.[1]

3) إستراتجية الإصلاح الإقطاعي : الجهود المنصبة على كل العناصر الحرجة المكونة لأداء داخل المنظمات الحكومية المنتقاة ، تقوم على تجريب الإصلاح قبل إنتشاره و تعميمها ، يفضل أن وزارة ما تقوم بتأليف لجنة التجريب ، أي قيام جهاز دائم ، و هي طريقة إدارية مؤقتة للإصلاح تتناسب مع عادات و ممارسات عمل الموظفين و الوسائل القانونية و الإنسانية التي توجد تحت تصرفها ، و يرى بعض الباحثين أن هذه أنها تدفع الإدارة التقليدية إلى الشعور بوجود مهام مستجدة و معقدة و أهداف بعيدة المدى تتعلق بالإدارة ، كما أنها ستنشر روح المبادرة داخل الإدارة ، و تكون أداة منافسة و حافزة للإدارة التقليدية ، و من سلبياتها ظهور صراع أو النزاع نتيجة لعدم التمييز الدقيق بين إدارة الوظيفة و إدارة التسيير ، و بالتالي لا تنوب عن الهيئات القديمة ، و إنما قد تتحول إلى تأخير إصلاح البنى التقليدية و عائق للإصلاح الإداري .

كما أن هذه الإستراتجية تنتقي عددا محدودا من المنظمات الحكومية و تركز على متطلبات التطوير لرفع أدائها. [2]

---

[1] بومدين طاشمة ، **المرجع السابق،** ص58

[2] محمد أحمد سيد أحمد الحاج ، **الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق** ، رسالة ماجستر ،(جامعة الخرطوم : كلية الدراسة العليا ، أغسطس 2006)ص 42 .

4) إستراتجية تفعيل أليات محاربة الفساد البيروقراطي : حتى يتم التصدي للمشكلات إنتشار ظاهرة الفساد لابد من إستراتجية بديلة للإصلاح الإداري لدعم التنمية و تقليص مظاهر الفساد البيروقراطي ، هذه الإستراتجية التي ينبغي أن لا تتعاطى مع موضوع فساد الأجهزة البيروقراطية الحكومية في الجزائر بصورة ردة فعل و بالتالي كأمر يجب محاربته و معاقبة المفسدين ، و إنما أن تتعطى مع الموضوع بصورة إستباقية عبر معالجة أسباب ، و عوامل تأثير ، و تعطيل فساد أجهزة البيروقراطية في الجزائر ، و ذلك من أجل الوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها ، و بناء عامل ثقافة المواطنين فيها ، و هذه الإستراتجية المستهدفة للوصول لدعم التنمية و محاربة الفساد الإداري تقوم على الأساس التالي :

– تبني القيادة لهدف التغيير و التطوير الإداري الشامل : إن تحقيق أهداف التغيير و التطوير الإداري الشامل لا يكون إلا من خلال توفير قيادة سياسية و إدارية كفئة تتناسب و الوظائف القيادية العليا .

– تطبيق الشفافية كأهم متطلبات مكافحة الفساد الإداري : حيث تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الإدارية الحديثة و المتطورة التي يتوجب على القيادة السياسية و الإدارية و الوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة التحديات الجديدة و التغيرات المحيطة .

كما تعد الشفافية إحدى الأليات الأساسية للحد من تجاوزات البيروقراطية و هي تعبيرا عن ضرورة الإفصاح للجمهور و إطلاعهم على منهج السياسات العامة ، و كيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بغية الحد من السياسات التي تنتجها الأجهزة البيروقراطية التي تتسم بالغموض ، وعدم مساهمة المواطن فيها بشكل واضح. [1]

[1] بومدين طاشمة ،**مرجع سابق** ، ص ص 467 – 473.

و عليه ، فإن تطبيق مفهوم الشفافية على مستوى التنظيمات الإدارية في الجزائر قد يترتب على ذلك أثار إيجابية ، هذه الأثار تبدو لنا فيما يلي :

- إن إستخدام هذا المفهوم في العمليات الإدارية ، يترتب عليه توفير الوقت و التكاليف ، و تجنب الفوضى .

- إلتزام الحكومة و الإدارات العليا بمبدأ دولة المؤسسات و القانون .

- تفعيل دور الرقابة و المحاسبة و الإدارات المالية و الموازنات و تقييم الأداء للقيادات الإدارية العليا .

- ضرورة تأكيد مبدأ إشهار الذمة لكل من شغل وظيفة عامة .

- توفير الألية الواضحة و السهلة للمواطن للشكوى و التنظيم. [1]

5) إستراتجية نظام التسيير الذاتي كتطبيق لمبدأ الديمقراطية الإدارية في النظام الجزائري :

يعتبر نظام التسيير الذاتي أسلوب ديمقراطيا إشتراكيا في إدارة وتسيير و مراقبة الإدارة العامة في النظام الجزائري ، حيث تتوفر وتوجد كل الأسس الإيديولوجية و الإجتماعية و الإقتصادية و السياسية لوجوده و تطبيقه في نطاق الإدارة العامة في الدولة الجزائرية .

إن التسيير الذاتي يعبر عن الإدارة الفئات العاملة و المثابرة في البلاد في الصعود إلى المسرح السياسي ، الإقتصادي و في أت تتشكل كقوة قيادية ، ففي الميدان الإقتصادي برزت ضرورة توسيع نطاق الاستصلاح الزراعي و التأميمات ، سواء في الزراعة و الصناعة ضرورة إعادة تنظيم التجارة الخارجية و الداخلية. [2]

---

[1] بومدين طاشمة ،**مرجع سابق** ، (ص ص) 474، 475

[2] عوابدي عمار ، **مرجع سابق** ، ص128 .

و كذلك النظام البنكي ، و في الميدان السياسي طرح التسيير الذاتي مسألة العلاقات المتبادلة بين الدولة و الحزب و النقابات و الجماهير من خلال نظرة جديدة تستلزم التنمية المستمرة للطابع الديمقراطي لكل هذه المؤسسات في صلاحيتها مع الجماهير .

6) إستراتجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش و الرقابة : و ترتكز هذه الإستراتجية على تفعيل من نفقات الأجهزة الرقابية المختلفة للحد من التبخير و الحيلولة دون إستغلال الوظيفة العامة لأغراض خاصة ، و من ألياتها تفعيل إجراءات تحصيل الديون الحكومية ، و تدقيق إجراءات صرف النفقات من خلال أجهزة رقابية متخصصة و تؤكد هذه الإستراتجية على عكس سابقتها التي ترى أن المشكلة تكمن في الإجراءات و الهياكل الإدارية أكثر منها مشكلة في سلوك الموظفين على ضرورة إيجاد التوازن بين سلطات المدراء و طلبات المواطنين ، و هو ما تؤيده السلطة التشريعية و أجهزة الإعلام من خلال المطالبة بكشف مخالفات المسؤلين و محاسبتهم عليها و يترتب عن هذه الإستراتجية التأثير على الروح المعنوية للموظفين بسبب كثرة الرقابة مما يبطئ في سرعة الإنجاز كما يشكك البعض بأن تكاليف تطبيقها تفوق ما تسعى لوقفه من الهدر.[1]

7) إستراتجية إصلاح الإدارة و الجماعات المحلية ، و هو ما سنركز عليه في دراستنا هذه فيمكن تقسيم حسب الدكتور ناجي عبد النور إلى إقتربين هما :

7-أ) إقتراب بإصلاح تشريعي من خلال :

- إدخال تعديلات دستورية في مجال الإدارة المحلية بما يتفق و متطلبات المرحلة ، بحيث يخصص فصل في الدستور خاص بالسلطات المحلية يمنح المزيد من السلطات و الصلاحيات للحماعات المحلية ، و يفصل بين الإختصاصات المركزية و المحلية ، و التفريق بين تسيير و المراقبة المداولة.[2]

---

[1] عبد القادر كاس ، **التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع و الأفاق** ، مداخلة ، (الجزائر، د س ن)، ص5 .

[2] أفلو وفاء وشرفي أمينة ، **دور الحكومة في تحسين الإدارة المحلية الجزائرية** ، رسالة ماجستر في العلوم السياسية ، (الجزائر جامعة 08 ماي 1945 : كلية الحقوق و العلوم السياسة ، قسم العلوم السياسية ، 2013).ص92 .

– تعديل قانوني البلدية و الولاية بما يتماشى و المتغيرات المحلية و تفعيل النصوص القانونية و ترجمتها إلى الميدان العلمي (معظم البلديات لا يمارسون صلاحيتهم) .

– ضمان إستقلالية المحالس البلدية ، وتحديد الإختصاصات و الحد من تدخل الجهات المركزية .

7 – ب) إقتراب الإصلاح الإداري من خلال :

– إحترام مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى البلدي(رئيس البلدية ، الامين العام ، و الوالي) و بين الإدارة و المجالس المنتخبة .

– ضرورة الإهتمام بالعنصر البشري في الإدارة المحلية عن طريق تدعيم التأطير و تأهيل الإطارات المحلية و تنمية مهاراتها ، و تدريبها على أساليب التسيير العصرية و توفير الحوافز المادية و المعنوية حتى تصبح الإدارة المحلية جاذبية لأصحاب الكفاءات و الخبرة .

– توفير التعاون و تنسيق العلاقات بين البلديات و في ميادين الإستثمار و التنمية و العمل الإداري .

– إعادة تنظيم الهياكل و المصالح البلدية و الدائرة و الولاية و ترقية المؤسسة المحلية إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات بسرعة و كفاءة (الإدارة الإلكترونية) [1].

---

[1] أفلو وفاء و شرفي أمينة ، **مرجع سابق** ، ص 93 .

8)- إستراتجية تكييف الهياكل الإدارية مع المهام الجديدة لتسيير الموارد البشرية :
تقوم هذه الإستراتجية على ضرورة تكييف الهياكل الإدارية لتسيير الموارد البشرية في علاقتها مع الموظفين ، على إعتبار أن الإدارة عاجزة عن ترجمة أهدافها إلى مهام ، كما أنها عاجزة على الإستعمال المثالي لموظفيها ، وغير قادرة على توفير حياة مهنية ذات أفاق ، فمشكل عصرنة الإدارة لا ينحصر فقط في نفس ظروف العمل و التجهيزات بل في غياب مناهج العمل ، و كذا غياب التقييم الجيد للنتائج ، و بالتالي فإن أي إصلاح لتسيير الموارد البشرية يجب أن يرتكز على أمرين أساسين هما :

8-أ) إصلاح يمس الهياكل الإدارية المكلفة بوظيفة الموارد البشرية

8-ب) إصلاح يمس الإنسان باستعماله المثالي ، تطوير قدراته ، و الإعتراف بمساهمته و توفير حياة مهنية تتماشى مع مردوديته من خلال :

- تكييف أدوات و مناهج التسيير التي تعتمد على العصرنة بمفهومها الواسع المتمثلة في عقلنة التسيير و تكييف أدوات العمل المناسبة لتحقيق أهداف محددة مسبقا .
- الأخذ بعين الإعتبار البعد الإنساني أي الإهتمام بجميع العوامل التي من شأنها أن تحفز الأشخاص و تلبية طموحاتهم المهنية و الإجتماعية ، وكذا حقهم في التقدير و العرفان .
- إنشاء هياكل قادرة على التكفل بالنشاطات إدارة المستخدمين ، التسيير ، المناجمت، و التنشيط [1].

---

[1] أحمد رحماني ، **تسيير الموارد البشرية في قطاع الوظيف العمومي** ، محاضرة لطلبة المدرسة الوطنية للإدارة ، (الجزائر : 2012).

2) تقنيات الإصلاح الإداري :

2-أ) إعادة التنظيم : تعد من بين الوسائل العلاجية التي تعتمد عادة لمواجهة الأخطاء التنظيمية المتعددة و أمراضها المتنوعة و هي عملية مجهدة و شاقة تكاد صعوبتها تفوق عملية التنظيم و تعني كذلك نقل المنظمة من الوضع الحالي إلى أفضل ، حيث يتم إعادة تقسيم المنظمة إلى إدارات ووحدات و إعادة تحديد الصلاحيات و السلطات ، و تعديل الهياكل بهدف الوصول إلى الأفضل. (1)

2-ب) تبسيط الإجراءات : قد ساء إستخدام الإجراءات في كثير من الأحيان ، فتعقد و تكثر الشكوى منها ، و تتقلب فوائدها إلى عيوب ، و تصبح عبئا على المنظمة فيتحتم القيام بدراسة تحليلية لإجراءات المنظمة بهدف تبسيطها ، من تعقيدات الإجراءات التي قد تحصل داخل المنظمة : كثرة عدد المراحل التي تمر بها المعاملة و كثرة حالات الرجوع إليها أو ملاحظتها و خضوعها لعمليات الرقابة و التدقيق ، و السؤال الذي يطرح نفسه من الذي يقوم بتبسيط الإجراءات ؟

- هنالك جهات يمكن أن يلجأ لها الإداري عندما يشعر بأن إجراءات العمل في إدارته أصبحت معقدة ، و غير مناسبة و هي :

ب-1) اللجان : و هي من أكثر أساليب الإصلاح الإداري شيوعا و إنتشارا في معظم الدول ، ويتم تشكيل هذه اللجان لغرض محدد وواضح ، يتمثل في البحث في ضرورة الإصلاح الإداري و أهميته ، و تقديم الحلول المناسبة ، و تختلف طريقة تشكيلها و تحديد إختصاصاتها و الإمكانيات المتاحة لها بين الدول ، و قد أثبتت تجارب معظم الدول عدم نجاح هذا الأسلوب ، أو على الأقل ضعف فاعليته حتى تكون الحاجة للإصلاح الإداري أساسية ضرورية .

---

(1) فيصل بن معيض أل سمير ، **مرجع سابق** ، ص31 .

ب – 2) الإستعانة بالخبراء الأجانب :

هذا الاسلوب تستخدمه الدول النامية ، نظرا لشعورها بتفوق الدول المتقدمة ، و عمق تجربتها و قدرتها على إيجاد الحلول السريعة و الطرق الاقصر زمنا و الاقل كلفة لتطبيق الإصلاح الإداري و تنفيذه ، ويمتاز هذا الاسلوب بتجربة الخبير الأجنبي من منظمات مختلفة و تفريغه للإصلاح و معيقاته ، و الأسباب الكامنة وراءها .

ب–3) إنشاء هيئات فنية متخصصة في مسائل التنظيم الإداري : أجمع الكتاب المهتمون بالإصلاح الإداري على أن هذا التنظيم و الإصلاح الإداري هو أكثر الاساليب نجاحا و فعالية في تحقيق الإصلاح و توجد مثل هذه الهيئة في كثير من دول العالم في الوقت الحاضر. [1]

---

[1] فيصل بن معيض أل سمير ، **مرجع سابق** ، ص ص 53 –55.

خلاصــــة :

من خلال الفصل تم التعريف بالإطار العام لدراسة الإدارة المحلية ،فلقد عرفنا الإدارة المحلية في المبحث الأول والثاني و المبحث الثالث تطرقنا للإصلاح الإداري و مداخله النظرية، بحيث تعتبر الإدارة المحلية هي صورة من صور اللامركزية الإدارية ، حيث تمثل السلطة المركزية في الأقاليم المحلية و ذلك من خلال توزيع المسؤوليات و الوظائف على الهيئات المحلية لإدارة المرافق العامة و المساهمة في الأدوار التنموية و بذلك تصبح الجماعات المحلية جزء من الدولة و شريك أساسي لها في إدارة الشؤون العامة وحتى ينظم الجهاز الإداري للدولة لابد من إصلاح إداري بمعنى إجراء تغيرات جذرية و أساسية في بيئة الإدارة و تركيبتها و ذلك لرفع الكفاءة وفق أسس عملية لسد الاحتياجات العامة للمجتمع على أفضل وجه و بأقل التكاليف بهدف الإنفاق العمومي و تحسين الأداء في المؤسسات الدولة و جهازها الإداري و إدخال التغييرات التي تكفل تحقيق الأهداف فالإصلاح الإداري يرتبط بتطوير الجهاز الإداري خاصة فإصلاح مستمر و مواكب للتطورات و المستجدات و كلمة الإصلاح يعني هنالك وضع خاطئ يستدعي إصلاحه من خلال تغيير جذري يؤدي لادخار تحسينا ت على مستوى التدبير و التسيير.

الفصل الثاني

واقع إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

الفصل الثاني : واقع إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

يعبر مفهوم إصلاح الإدارة المحلية عن التحسين المستمر في أداء الإدارة من خلال إتباع الأساليب العلمية في العمل ، وعلاج المشكلات التي تظهر، و دعم القدرات الإدارية ، فلقد كان لإصلاح منظومة الجماعات المحلية في الجزائر أثر كبير على مجالات التنمية المحلية ، ومن بينها المجال الاقتصادي الذي يعتبر القلب النابض للتنمية ، فمن خلال الإصلاحات الأخيرة التي عرفتها منظومة الجماعات المحلية ، حيث عرف المجال الإقتصادي تحولات كثيرة ، حيث تعمل المجالس الشعبية المحلية على تحقيق التنمية الإقتصادية على مستوى البلدية و الولاية ، و هذا ما سنطرق إليه في هذا الفصل الذي قسمناه إلى ثلاث مباحث و كل مبحث يحتوي على مطلبين و هذا التطور حصرناه من سنة 1960 إلى غاية صدور قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12 .

المبحث الأول : إصلاح الإدارة المحلية بعد الإستقلال إلى غاية 1990

الإصلاح الإداري ظاهرة من ظواهر العلم الإداري ، ليست منفصلة عن الإدارة العامة ، و إنما ترتبط بتطور أنشطة الدولة و مهامها ، فكلما تطورت الدولة نمت الإدارة ، و برز الإصلاح الإداري كأحد عوامل تطور الدول و تقدمها ، و في هذا المبحث سنتطرق إلى الإصلاحات التي مرت بها الإدارة المحلية في سنوات 1960-1970

المطلب الأول : الإصلاح التشريعي للبلدية و الولاية في الفترة مابين 1960 -1970

البلدية في الجزائر بين 1962-1967

تلقت البلدية الجزائرية ، غداة الإستقلال نفس الأزمة التي تعرضت لها المؤسسات الأخرى ، إما أن تختفي أجهزة البلدية بسبب مغادرة المسؤولين فيها و إما يجب أن تحل كاجراء إداري و من أجل ملئ هذا الفراغ عينت لجان خاصة على رأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية ، و بانتظار إعداد قانون بلدي جديد حدثت بعض الترتيبات المحدودة المدى في الوقت الذي تظهر فيه على المستوى النظري فكرة جعل البلدية خلية أساسية :

أ – كان هدف الإصلاح الإقليمي إجراء عملية تجميع للبلديات :

في عام 1962 كان هنالك أكثر من 1500 بلدية مشلولة عن العمل إنسانيا و تقنيا و ماليا ، و كان من المستحيل في تلك الظروف إيجاد إداريين بعدد كاف ليتحملوا عبئ هذا العدد من البلديات .

و في 16 ماي 1963 صدر مرسوم بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات، بحيث أدى لتخفيض عددها إلى 676 بلدية [1] .

---

[1] أحمد محيو ،**محاضرات في المؤسسات الإدارية** ، (الجزائر :ديوان ا لمطبوعات الجامعية ، ط1 ،2006) ، ص 130

ب- مساهمة البلديات في النشاط الإقتصادي و الإجتماعي :

ولقد ورد في نصين أقاما لهذا الغرض جهازين :

1 - لجنة التدخل الإقتصادي و الإجتماعي :

و هي تستند أصلها من الامر الصادر في 06 أوت 1962 ، الذي أسس في كل (ولاية) لجنة للتدخل و أشار في مادته السادسة إلى إمكانية مثل هذه اللجنة على مستوى البلدية ، و تضم اللجنة ممثلين عن السكان و تقنيين من المرافق العامة و المشاريع الخاصة برئاسة رئيس البعثة الخاصة و تتمثل صلاحياتها باعطاء أراء حول مشروع الميزانية و بإقتراح كل تدخل و عمل من شأنه دفع عملية التطور المحلي و تنشيط الحياة الإقتصادية و الإجتماعية ، و لهذه اللجنة الفضل في سد الفراغ الناشئ عن غياب المجلس البلدي و في محاولة الإعلان عن التعاون بين الإدارة و الإطارات العامة و الخاصة و السكان ، إلا أنها لم تعمل مطلقا بشكل حقيقي ، وحتى أن بعضها لم يوجد قط و ذلك كغيرها من الأجهزة الكثيرة التي أحدثت في تلك الفترة المثيرة غداة الإستقلال .

2 – المجلس البلدي لتنشيط القطاع الإشتراكي :

أحدث في كل بلدية بالمرسوم الصادر 22 مارس 1963 و المتضمن تنظيم و تسيير المؤسسات الشاغرة ، و كان الهدف منه تحقيق مشاركة البلدية في التسيير الذاتي .

و يتألف المجلس من : رؤساء لجان التسيير ، ممثل الإتحاد العام للعمال الجزائريين ممثل عن جيش التحرير الشعبي و السلطات الإدارية في البلدية ، أي رئيس البعثة الخاصة و قد عكس المجلس بطريقة تأليفه الإهتمام بتحقيق تمثيل شرعي للتسيير الذاتي لأن رؤساء لجان التسيير سيطروا عليه بشكل واسع و ينتخب المجلس رئيسه من بين ممثلي التسيير الذاتي و يجتمع مرة واحدة على أقل في الشهر [1] .

[1] أحمد محيو، **مرجع سابق** ، ص 179 .

و يمكن لممثل عن جهاز الوصاية أن يحضر الإجتماعات و تشمل صلاحيات المجلس البلدي بشكل أساسي في المساعدة على خلق و تنظيم المشاريع المسيرة ذاتيا ، و تنسيق نشاطاتها على مستوى البلدية ، إعطاء أو سحب الموافقة لمدير المشروع المعين ممن قبل جهاز الوصاية (1) .

و بعد الاستقلال فإن معظم النصوص المتعلقة باصلاح البلدية خصت بأولوية عاجلة لتكوين تنظيمات بالغة الأهمية و دستور 10-09-1963 كرس رسميا مكانة البلدية في تنظيم الدولة. في مؤتمر الإتحاد العام للعمال الجزائريين من 21 إلى 27 - 1965 العزم على إصلاح البلدية جاءت بتوصيات إضافية تخص المجلس الشعبي البلدي تتطلب بأن المنتخبين يمثلون في المجلس .

على أساس هذه المبادئ المكتب السياسي للحزب قام بتحضير مشروع قانون إدارة البلدية هذا النص أعد في جوان 1965 ليس شاملا لأنه يخلط بين التقنيين الفرنسين و أحكام التقنيين اليوغسلافي وله في هذه الحالة مزايا في وضع نقطة إنطلاق الإصلاح (2) .

في الجزائر بدأ الشعور بأهمية التنمية المحلية و الدور الذي تؤديه برامجها للتكفل بالحاجيات المحلية الخاصة بكل بلدية ، مع بداية تطبيق المخطط الثلاثي الأول (1967 -1969) حيث تم إلى جانبه إقرار 08 برامج خاصة من أجل إستدراك النقائص التي تضمنها ووجهت هذه البرامج إلى 8 ولايات شمالية ثم تطورت إلى 18 برنامجا ، بعد التقسيم الإداري لسنة 1974 ، الذي رفع عدد الولايات من 15 إلى 31 ولاية لأن 10 ولايات جديدة تفرعت عن الثمانية المستفيدة من البرامج الخاصة (3).

---

(1)أحمد محيو ، **مرجع سابق** ، ص 180 .

(2)عبيد لخضر ، **المجموعات المحلية في الجزائر** ، (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2 ، 1986) ، ص39 .

(3) أحمد شريف ، **تجربة التنمية المحلية في الجزائر** ، مجلة العلوم الإنسانية ،(الإسكندرية :1971)،ص93 .

وتزيد الشعور بضرورة التنمية المحلية عند وضع المخطط الرباعي الأول (1970- 1977) حيث تنازلت الوزارات عن تسيير البرامج الخاصة لصالح الولايات و في ظل المخطط الرباعي الثاني (1970 - 1974)تعمق التوجه نحو العمل المحلي أكثر ، فتم إقرار نوع جديد من البرامج الإستثمارية الأكثر محلية و إقليمية ذات طابع مركزي تعرف كما أشرت سابقا باسم المخططات البلدية للتنمية إلى جانب البرامج القطاعية غير المركزة التي ساهمت لحد كبير في تلبية الإحتياجات المحلية للسكان [1] .

خول الأمر 74-26 المؤرخ في 20 فبراير 1974 للبلديات الحق في تكوين الإحتياطات العقارية لفائدة البلديات ، مع إمكانية تخصص جزء منها لإستقبال المشاريع التنموية ، غير أنه و بصدور قانون التوجيه العقاري ، أصبح حق التصرف في الوعاء العقاري من إختصاص الوكالات العقارية للتنظيم و التسيير العقاري الحضاري [2] .

بعض النشاطات التي كانت سائدة في ذلك الوقت :

1 -النشاطات الخاصة بتوجيه و مراقبة الإقتصاد :

تنتج في البداية على المادة 135 التي تنص على مايلي : أن المجلس الشعبي البلدي يعد ضمن حدود شراوته و الوسائل الموجودة تحت تصرف برنامجه للتجهيز المحلي ، و يحدد وفقا لخطة التنمية الوطنية ، الأعمال الإقتصادية القادرة على تأمين التطور البلدي ، ويضع تصورا لسبيل تحقيقها .

أن العمل المسند للمجلس إذن يتمثل بنشاط هام في مجال الإدارة العامة للإقتصاد المحلي ، يترحم هذا النشاط بإعداد المجلس للخطة المحلية ، إلا أنه ينبغي الإعتراف بأن عددا قليلا من البلديات يستطيع في الحالة الراهنة للأشياء ، أن يقوم بهذه المهمة و ذلك بسبب نقص الوسائل التقنية و المالية [3] .

---

[1] أحمد شريف ، **مرجع سابق** ،ص 93 .

(2) Chabane Banakezouh ,la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme revue IDARA,2001,p68

[3] أحمد شريف ،**مرجع سابق** ،ص 94

2 – نشاطات التسيير الإقتصادي :

إن البلديات لا تكفي بدورها في الإدارة الإقتصادية و إنما تقوم أيضا بدور في مجال التسيير و هذا يعني مباشرة أو بصورة غير مباشرة في إنتاج الأموال و الخدمات المهيأة للمواطنين و يميز القانون بين ستة قطاعات للنشاطات الممكنة .

1– في المجال الزراعي :

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشجع على إقامة التعاونيات الإنتاجية و الإستهلاكية و تسهل قيام هيئات الإدخار و الإعتماد .

2 في المجال الصناعي و مجال الحرف اليدوية :

يمكن للمجلس أن يقيم مشروعا أو يشارك في مشاريع ذات المنفعة عامة .

3 -في مجال التوزيع و النقل :

يمكن للبلدية أن تدير بنفسها المرافق الموجودة ضمن حدودها أو يشارك في كل مشروع من هذا النوع يتعلق بالبلدية ، و في حال تسويق المنتجات يمكن للبلدية أن تعمل بعدة طرق فتشجع إقامة مخازن البيع العامة ، أو تقيم تعاونيات إستهلاكية و مؤسسات مكلفة بتسويق المنتجات تكون عائدة لإحتكارات الدولة(الطحين ، القهوة ، السكر ، المواد الدسمة ....إلخ) أوتقدم فائدة خاصة .

4 -في المجال السياحي :

يستطيع المجلس أن يحدث كل هيئة أو مؤسسة ذات منفعة محلية و يستطيع إستغلال المؤسسات ذات الطابع السياسي العائدة للدولة و المعطاة للبلدية ، و بموجب المادة 150 من القانون التي تشير لهذا التسيير صدر مرسوم في 25-04-1967 بإعطاء البلديات بعض الأموال العقارية الموجودة في المناطق السياحية [1] .

---

(1) أحمد محيو ، **مرجع سابق** ، ص 196

كما صدر مرسوم أخر في 24 أوت 1967 بإعطاء البلديات صناديق التجارة ذات الإستعمال أو الطابع السياحي التي لا تدار مباشرة بواسطة الهيئة الوطنية الجزائرية للسياحة أو الشركة الوطنية للسياحة .

5 في مجال السكن :

تعد البلدية المخطط العام لتنظيم المدن و تشجع و تدعم البناء و يمكن أن تقوم بنفسها به ،و تدبر الأموال العقارية المهيأة للسكن و التي لا تعود لدوائر البلدية الخاصة بالسكن ، إن هذا المجال سينال مزيدا من الأهمية في المستقبل و خاصة بعد إحداث الإحتياطات العقارية البلدية

في المجال الثقافي :

تشارك البلدية إلزاميا بالمصالح العامة الوطنية ، وببناء و صيانة الأبنية المدرسية للتعليم الإبتدائي و بيوت الشباب و المنشأت الرياضية و يمكنها أن تقيم كل عمل أو مركز أو هيئة ضرورية لإشباع الحاجات الثقافية [1] .

الإصلاح التشريعي للولاية في 1960 –1970

الإصلاح الولائي الذي أحدثه الامر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية :

إن إصلاح الكيان القديم الموجود قبل سنة 1969 أي المحافظة السابقة ، لم يتم نتيجة لصدفة بل كان إستجابة لضرورة ماسة بحيث أن الهياكل التي كانت سارية المفعول أنفا أصبحت غير متطابقة عند التجربة مع ظروف الجزائر المستقلة [2] .

و فيما يلي سنلقي نظرة على هياكل هذه الإدارة على مستوى المحافظة .

---

(1) أحمد محيو ، **مرجع سابق**، ص 197

(2) عبيد لخضر ،**مرجع سابق** ، ص 9

إدارة المحافظة من سنة 1962 إلى سنة 1969 :

1 -الهياكل الموروثة في 05 جويلية 1962 :

إيان الإستقلال ورثت الجزائر إدارة محافظة ذات طابع فرنسي و التي تحتوى على :

أ – مجلس تداولي :

و هو المجلس العام المنتخب عن طريق الإقتراع العام المباشر من طرف نائبيين يساعد هذا المجلس المكلف بتسيير مصالح المحافظة ، لجنة محدودة العدد مكونة من بعض أعضاء المجلس العام .

ب- جهاز تنفيذي :

وهو المحافظ الذي يعين من طرف الحكومة و يكلف يتنفيذ مداولات المجلس العام .

2 -ضرورة إصلاح هذه الهياكل :

لقد تضررت هذه الهياكل إبان الحرب التحريرية الوطنية إلى درجة أن السلطات الفعلية كانت تمارس مباشرة من طرف المحافظ ومن طرف السلطات العسكرية الفرنسية ، غداة الإستقلال الوطني ، فقدت المجالس العامة ماهيتها فأصبحت لا أساس لها بسبب مغادرة أعضاؤها . فلتفادي فراغ إدارة المحافظة إتخذت بعض الإجراءات على المستوى المركزي ترمي إلى تحقيق غرضين أساسيين ألا و هما [1] .

(1) عبيد لخضر ، **مرجع سابق** ، ص 9 .

أ – البحث عن قدر كافي للتمثيل الشعبي :

وذلك لسد مكان المجالس العامة التى أزيلت ولهذا الغرض أنشئت تدريجيا ثلاثة أجهزة و هي:

1 –**لجان التدخلات الإقتصادية و الإجتماعية:**

التي تتمتع بسلطة إستشارية و هي مكلفة بمساعدة المحافظ في ممارسة الصلاحيات.

2 –**لجان محافظة الصناعة الإشتراكية :**

التي أنشئت بموجب المرسوم المؤرخ في 08 جوان 1964 و تتألف من خمسة أعضاء و هي خاضعة لسلطة المحافظ مهمتها المداولة على إقتراحات البرنامج المتعلق بتسيير المؤسسات الصناعية ذات الأهمية المحلية .

3 – **مجلس التنمية الاقتصادية و الاجتماعية :**

الذي أنشئ بموجب الأمر المؤرخ في 15 أكتوبر 1967 و يتكون من ممثلي الحزب إلى جانب النقابة و الجيش و مجلس رؤساء المجالس الشعبية البلدية للمحافظة [1] .

كما ترجع إستراتجية الإصلاح الشامل التي تجمع بين أطراف التغيير و ديناميكيات المصالح إلى :

- المنظمات الحكومية و العاملون بها .
- القيادة السياسية .
- المؤسسات التشريعية .
- جماعات المصالح و الضغط [2] .

---

(1) عبيد لخضر ، **مرجع سابق** ، ص 10

(2) سامي محمود أحمد البحيري ، **مداخل الإصلاح الإداري** ، **التطوير التنظيمي و تقييم الأداء** ، ، رسالة ماجستر ، (لندن: الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي ، 2011)، ص35

و تلجأ إليها الدول عادة عندما تواجهها أزمات مفاجئة و حادة و عندما لا توجد لديها أجهزة دائمة للإصلاح إلى الإستعانة بخبراء و مستشارين و تكليفهم باجراء دراسات وأبحاث حول الإدارة ، و تقديم التوصيات و الإقتراحات لحل المشكلات و العقبات [1] .

ب- **تقوية سلطات المحافظ كممثل للحكومة :**

يتمتع المحافظ بصلاحيات عديدة و متنوعة ، يتمتع بازدواجية الوظيفة فمن جهة هو عون الدولة في المحافظة و بهذه الصفة يعمل باتصال مع جميع الوزراء كممثلهم و من جهة أخرى فهو عونا للمحافظة و بهذه الصفة ينفذ قرارات الجهاز التداولي للمحافظة .

زيادة على دوره الكلاسكي ، نلاحظ أنه خلال تلك الفترة إتسعت صلاحياته و هذا راجع إلى بلادنا غادة الإستقلال كانت تواجه صعوبات إقتصادية و إجتماعية خطيرة مما أدى إلى تدخل أكبر للدولة ، على مستوى المحافظة ترتكز تدخلات الدولة أساسا على المحافظ الذي يقوم بمراقبة النشاط و أعوان مصالح الدولة الموجودة في إقليم المحافظة .

وقد خولت للمحافظ سلطات أخرى بموجب عدة نصوص قانونية ليتمكن من مواجهة المشاكل التي طرأت بسبب تحويل الأملاك الشاغرة إلى أملاك الدولة ، فبهذا الصدد له سلطة إقرار شغور مؤسسة أو عقار غير منقول كما له سلطة إبطال بعض المعاملات الخاصة ، و أخيرا له سلطة وضع بعض الأموال تحت حماية الدولة .

لتحقيق هدف إعداد أحسن أصلا قررت الحكومة بموجب المراسيم الصادرة في 24 جويلية 1964 القيام بتجربة على مستوى محافظتي الأوراس و تيزي وزو ينص المرسومان بصفة ملموسة على المبدأ الذي طالما إجتنب و المقضي أن المحافظ هو الممثل الوحيد للوزراء في المحافظة [2] .

---

(1) سامي محمود أحمد البحيري ، **مرجع سابق** ، ص35 .

(2) عبيد لخضر ، **مرجع سابق** ، (ص ص) 10،11 .

محتوى الإصلاح الناجم عن الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 :

سبق لنا أن رأينا في الأول أن الهياكل القديمة الموروثة غداة الإستقلال الوطني ظهرت عندها تجربة غير ملائمة مع النطاق السياسي و الإقتصادي و الإجتماعي للجزائر المستقبلة .

و لهذا اقتضى الأمر القيام باصلاح إدارة المحافظة لا سيما أن تكوين الولاية الجديد عن طريق الإقتراع العام قد أدى بصورة واضحة أن مبدأ وحدة الدولة لا يتنافي و التوزيع الحقيقي للمسؤوليات ووسائل ممارستها ، بالإضافة إلى ذلك فإن إعادة تنظيم المؤسسة البلدية كأول مجموعة لامركزية للأمة و البلدية ألا و هي الولاية .

و التنظيم القديم للمحافظة كان يتطلب تجديدا كاملا لهياكلها و إدخالها في تدرج المؤسسات الوطنية حيث تكون الوسيطة بين الجمعيات البلدية و الأمة .

أجرى هذا الإصلاح بموجب الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن تنظيم المجلس تنفيذي الولائي و المرسوم رقم 166 المؤرخ قي 1970/11/10 المتضمن تكوين المجالس التنفيذية للولاية .

بناء على المادة الأولى من هذا القانون فإن الولاية من جهة مجموعة عامة إقليمية تتمتع بالشخصية الإعتبارية و الإستقلال المالي ومن جهة ثانية فهي محيط إداري للدولة .

و في هذا الصدد نلاحظ أن عملية الإصلاح هذه ستحدث تغيير جذري و جوهري بالنسبة لإختصاصات المجلس العام ، حيث كان لهذا الأخير صلاحيات محدودة الميزانية كإجراء و إبرام الصفقات و تسيير أملاك المحافظة أما التدخل في المسائل المتعلقة بالإقتصاد أو الصناعة فكان ممنوعا عليه بموجب النظام الرأسمالي و الليبرالي [1] .

(1) عبيد لخضر **مرجع سابق** ، (ص ص) ،13،12

أما في مجالات الإقتصاد الزراعة ، الصناعة ، البناء ، السياحة و النقل البري نلاحظ المساهمة الفعلية للولاية في كافة هذه المجالات و هذا المجالات و هذا الوضع ماهو إلا تلبية لرغبة أحد أهداف الإصلاح الجديد للولاية وهو مساهمة الولاية في التطور العام للبلاد فالولاية بفضل المجلس الشعبي الولائي تحث على إنشاء وحدات جديدة لإنتاج و تطوير و إحداث الوحدات الموجودة ألفا و أخيرا التشجيع على تعبئة التوفير الصالح لإستثمارات المنتج و بناء المدارس كما يمكن أن تكلف الولاية بتحقيق و إستثمار بعض المؤسسات الرياضية الكبيرة و في بعض الحالات مدارس التكوين المهني .

إنطلاقا من التغييرات الجذرية التي حدثت في البلاد منذ سنة 1969 وهو تاريخ إصدار القانون لاسيما التنظيم الإشتراكي و الثورة الزراعية و المدرسة الأساسية .

هذه العمليات كلها أحدثت ثورة على مستوى المحيط الذي كانت تتطور فيه الجمعيات المحلية و لهذا أجريت التعديلات و التكميلات التي طرأت على هذا القانون و بموجبه على أساس التنظيم و التسيير للمؤسسات الولائية .

كما تبين الدراسات المقارنة لتجارب الإصلاح الإداري في الدول المختلفة أن مختلف الجهود التي تستهدفها عمليات الإصلاح الإداري تتمثل في عدة أهداف هي :

1 تحسين مستوى الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية .

2 ترشيد الإنفاق الحكومي و التركيز على إقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج و الأجهزة و الأعداد الزائدة من العاملين .

3 تعزيز عملية التحول الديمقراطي و دعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة و صنع القرارات [(1)] .

---

(1) محمد قاسم القريوني ،**الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق**، (الأردن : دار وائل للنشر ، ط1 ، 2001)، ص16

4-تحسين أساليب التعامل مع المواطنين و تعزيز مفهوم ضرورة الإستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة الوطنية للمواطنين هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية و تعزيز مفهوم المساءلة و المسؤولية الإجتماعية [1] .

قي 31 ديسمبر 1962 أنشأت بعض المؤسسات الإستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الإقتصادي و الإجتماعي و ذلك بناءا على طلب المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني ، و الملاحظ أن هذه المجالس ضمنت ممثلين عن السكان غير أنهم كانوا معينين من قبل المحافظ [2] .

هنالك عدة عوامل دفعت السلطة إلى الإسراع في إصلاح نظام الولاية بإصدار قانون لها ، ولقد شجع على ذلك تضافر عوامل عديدة نذكر منها :

1-إصدار قانون البلدية سنة 1967 مما فرض على المشرع إتمام المهمة باصدار قانون للولاية ليكتمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر .

من الناحية السياسية إتضح بجلاء المحنى الإيديولوجي للدولة وهو ما فرض القيام باصلاح في مجال قانون الولاية يتماشى مع الدولة المستقلة و نهجها السياسي .

2 -إن الفراغ الذي عاشته الولاية من حيث المنظومة القانونية رغم صدور نصوص بين الفترة و الأخرى فرض على المشرع أن يعجل بالإصلاح ليضع حدا لنصوص المرحلة الإنتقالية و ليعلن رسميا عن النظام القانوني للولاية خاصة بعد أن ثبت عدم تطبيق النصوص السابقة لقانون الولاية (النصوص الإنتقالية) [3]

---

(1) -محمد قاسم القريوتي ، **مرجع سابق** ، ص 16 .

Ahmed Mahyou , les collectivites locales en algerie annuaire de lAfrique du Nord , 1969,p285 (2)

(3) – عمار بوضياف ، **مرجع سابق** ، ص 112 .

المطلب الثاني : الإصلاح التشريعي للبلدية و الولاية في الفترة مابين1980-1990

سنتطرق إلى إصلاح الإدارة المحلية في الثمانينات في كل من البلدية و الولاية ، فالإصلاح ليس هدفا و إنما وسيلة للوصول إليه .

الإصلاح التشريعي للبلدية في 1980-1990

نظرا للتطورات الإجتماعية و الإقتصادية و التركيبة البشرية للمجتمع الجزائري ، و قصد مواكبة و مسايرة هذا التطور الطبيعي للمجتمع ، كان لزاما إصدار قانون للبلدية في ثوب جديد لأنه التعديل الأول و كان ذلك بمقتضى القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويليه 1981 ، و الذي تلته مراسيم تطبيقه تعزز من خلالها الدور التنموي للبلدية و ذلك بإعطائها كل الصلاحيات للتنسيق و تنظم عملها مع باقي القطاعات التي تتقاطع معها بشكل عام في تسيير شؤون المواطن و بالأخص فيما يتعلق بانجاز المشاريع التنموية ، فلقد توالت الإصلاحات في قطاع الجماعات المحلية لترقيتها للدور المنوط بها في مجال التنمية المحلية ، حيث صدر قانون 09/84 المؤرخ في 1984/2/4 ، المتعلق بالتنظيم الإقليمي و الذي رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية و مرة أخرى توسعت عمليات إصلاح للبلديات لكن من منطلق دستوري ، حيث انتقلت البلدية بموجب دستور 1989 و 1996 من بلدية أحادية الحزب الواحد إلى بلدية ذات تعددية سياسية [(1)] .

و كان نتاجا لذلك صدور قانون 90/08 المؤرخ في 4/7/ 1990 المتعلق بالبلدية ، و الذي ألغى بصفة نهاية أحكام الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 .

نرى أن هذه الإصلاحات تعد بمثابة تأهيل سياسي و إداري و إقتصادي للإدارة المحلية و بالأخص على مستوى البلدية ، لجعلها أكثر إستعدادا للمتغيرات المستقبلية [(2)] .

[(1)]- دستور 1989 ، الجريدة الرسمية ، الجمهورية الجزائرية ، العدد 9 ، 1989 ، ص32 .

[(2)]- المادة 185 من قانون البلدية 90-08 الجريدة الرسمية ، الجمهورية الجزائرية ، العدد 15 ، 1990 ، ص51 .

هذا من جهة ، ومن جهة أخرى إشراك المواطن إلى جانب دور الإدارة المحلية في تسيير و مراقبة شؤونه المحلية ، عن طريق ممثليه في المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر صرحا ديمقراطيا للتمثيل السياسي لكل الإنتماءات السياسية المنبثقة عن دستور 1989 [1] .

كما أن الميثاق الوطني لسنة 1986 إعتبر البلدية الخلية الأساسية للدولة و تمثل منطلقا قاعديا للتخطيط ووسيلة فعالة لتحقيق أهداف التنمية المحلية [2].

و تعتبر التنمية المحلية : مفهوم حديث لأسلوب العمل الإجتماعي و الإقتصادي في مناطق محددة يقوم على أساس و قواعد من مناهج العلوم الإجتماعية و الإقتصادية ، و هذا الاسلوب يقوم على إحداث تعبير حضاري في طريقة التفكير و العمل و الحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية، و أن يكون ذلك الوعي قائما على أساس المشاركة في التفكير و الإعداد و التنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا و إداريا [3].

مع صدور دستور 1989 تم إقرار التعددية الحزبية و السماح بإنشاء الجمعيات المدنية و فسح المجال أمامها للمساهمة في خدمة المجتمع و مراقبة تنفيذ المشاريع و توفير أطر المشاركة عبر جمعيات الأحياء و مجالس المدنية ، ثم جرصت الجزائر بعد التحول الدستوري سنة 1989 على دعم و تقوية صلاحياتها و مسؤوليتها (البلدية) بما يمكنها من المشاركة الفعالة في تطبيق إستراتجيات التهيئة العمرانية ، إذ تم إصدار تشريعات جديدة للتهيئة و التعمير و العقار ، ويكون بذلك المشرع الجزائري قد حدد و بين مسؤولياتها و مهامها في إطار حرصه على تمكينها من التكفل بتسيير و تهيئة المدن ، و ضبط حدود ممارسة مهمتها في هذا المجال بالشكل الذي يؤثر سلبا خلال تقاطع دورها التنموي الحضري مع ما تقوم به مديرية التعمير و البناء بالولاية في إطار تجسيد مشاريعها القطاعية المسجلة تحت عنوان مشاريع التحسين [4].

---

[1] المادة 185 من قانون البلدية 90-08 ، مرجع سابق ، ص 51 .

[2] المرسوم الرئاسي رقم 86-22 المؤرخ في 08 فبراير 1986 ، الجريدة الرسمية ، الجمهورية الجزائرية ، العدد 07 ، 1986 ،ص 20

[3] كمال التابعي ، **تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم إجتماع التنمية** ،(القاهرة : دار المعارف ، 1993)، ص23

[4] Missoum Sbih ladministration publique algerienne ,Hachete literature, Paris , 1968

القانون رقم 09/81 المؤرخ 1981/07/04 الذي منح البلديات صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية و الإقتصادية و الإجتماعية و التجارية التي تشتغل على المستوى المحلي باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية و مصالح العدل و مصالح الجيش و مصالح الأمن و كذا العمل التربوي .

و تجدر الإشارة أن هذا القول قد ألغى كل مواد الأمر رقم 24/67 المتعلقة بكيفية تنظيم الإنتخابات البلدية ، ينظمها قانون الإنتخابات ، و أول قانون للإنتخابات هو القانون رقم 08/80 المؤرخ في 1980/10/25 ، و قد ألغي القانون بموجب القانون رقم 13/89 المؤرخ في 02 أوت 1989 الذي حل محله [1] .

تميزت البلدية بخضوعها لمبادئ و أحكام جديدة أرساها دستور 1989 ، و على رأسها إلغاء الجزء الواحد و إعتماد التعددية الحزبية في ظل مرحلة التحول الديمقراطي التي شهدتها الجزائر منذ بداية التسعينات من القرن الماضي ، اعتبر المجلس البلدي قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية باعتماد على مبدأ التعددية الحزبية و اللامركزية الإدارية و مبدأ الإنتخاب التعددي و تماشيا مع هذا الإصلاح ، جاء القانون البلدي رقم 1990 ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي إلى الوقت الراهن .

كما عرف المشرع البلدية بموجب المادة 14 من القانون رقم 90/ 08 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بقانون البلدية : البلدية هي الجماعات الإقليمية الاساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي ، بينما عرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها الجماعة الإقليمية و الإدارية و الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و السياسية و يتضح من التعريف الثاني كثرة وظائف البلدية و مهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الإشتراكية [2].

---

[1] ناصر لباد ، **القانون الإداري و التنظيم الإداري** ،الجزء الأول ، (دون بلد النشر : د د ن ،ط1 ، 2005) ، ص 247

[2] عبد النور ناجي ، **دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة لتجربة البلديات الجزائرية** ،(ورقلة ، د د ن ، 2009)، ص 155 .

لقد قامت الجزائر خلال مطلع التسعينات بجملة من الإصلاحات في منظومة الجماعات المحلية ، حيث تم صدور عدة قوانين تنظيمية منها قانون البلدية رقم 08/90 الذي جاء بجملة من الإصلاحات حيث تضمن قانون البلدية 08/90 تنظيم البلدية ، وذلك من خلال تحديد البلدية ، و إسمها و مركزها ، و الإطار الإقليمي لها و الهيئات المكونة لها .

فقد جاء القانون 08/90 أن البلدية هي الجماعة الإقليمية ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و تحدث بموجب قانون و للبلدية إقليم و إسم و مركز ، يديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية و عندما يفصل جزء أو عدة أجزاء من تراب البلدية أو عدة بلديات ، تأخذ كل بلدية حقوقها و يتحمل ما عليها من إلتزامات و هذا يعني أن الجزء الذي يتم ضمه إلى بلدية أخرى فإنه يصبح تابع لها (1) .

أقر قانون البلدية 08/90 مجموعة من الإختصاصات حيث شملت كل المجالات الإقتصادية ، الإجتماعية ، السياسية ، الثقافية .

1 التهيئة و التنمية المحلية :

حيث تعد البلدية مخططها التنموي ، وتبادر و تشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الإقتصادية .

2 التعمير و الهياكل الأساسية و التجهيز :

من حيث التزود بوسائل التعمير، و إحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو الزراعة ،و المحافظة و حماية التراث العمراني .

---

(1)الجمهورية الجزائرية ، المرسوم رقم 90–08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، المتضمن البلدية ،الجريدة الرسمية ،1990 ،(ص ص) 2،"3.

(2)محمد الصغير بعلي ، **مرجع سابق** ، ص 19

3 -التعليم الأساسي و ما قبل المدرسي :

تختص البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الأساسي و صيانتها ، كما لها أن تشجع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي و التعليم ما قبل المدرسي [2] .

4 -الأجهزة الإجتماعية و الجماعية :

مثل إنجاز الهياكل و المراكز الثقافية و الصحية و الرياضية و صيانة المساجد و المدارس القرآنية .

5 -السكن :

و ذلك بتوفير العقارية كالتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية .

6 -حفظ الصحة و النظافة و المحيط :

تتكفل البلدية بحفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة المياه الصالحة للشرب و المياه القذرة و النفايات و نظافة الأغذية و الاماكن العموم .

الإصلاح التشريعي للولاية في الفترة ما بين 1980-1990

لقد تأثر قانون الولاية رقم 09/90 بالأسس و المبادئ الواردة في دستور 1989 وهو ما يتجلى من خلال تحديد صلاحيات و إختصاصات المجلس الشعبي الولائي ، و ذلك بعد التخلي مذهبيا عن الإختيار الإشتراكي الذي كان يكرسه دستور 1976 .

و على كل فإن إختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل جميع أعمال التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة .

فللمجلس أن يتداول في الحالات التالية :

1 -الفلاحة و الري :

توسيع و ترقية الفلاحة ، و الوقاية من الأفات الإجتماعية ، التشجير و حماية البيئة و الغابات الصحة الحيوانية ، المياه الصالحة للشرب و تطهير المياه [1] .

---

(1) محمد الصغير بعلي ، **مرجع سابق** ، ص 20 .

2 الهياكل الأساسية الإقتصادية :

و ذلك بالقيام بالأعمال و الأنشطة التالية :

تهيئة طرق الولاية و صيانتها و تصنيفها ، ترقية هياكل إستقبال الأنشطة ، الإنارة الريفية و فك العزلة .

3 – التجهيزات التربوية و التكنولوجية :

حيث تتولى الولاية إنجاز و صيانة مؤسسات التعليم الثانوي و التقني و التكوين المهني .

4- النشاط الإجتماعي و الثقافي :

حيث يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال ، و المتمثلة أساسا فيما يلي : التشغيل (خاصة بالنسبة للشباب) ، إنجاز هياكل الصحة العمومية ، القيام بأعمال الوقاية الصحية مساعدة الفئات الإجتماعية المحتاجة إلى رعاية (المعوقين و المسنين) ، إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية ، وبعث و تنمية التراث الثقافي و السياحي بالولاية (1) .

لقد خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية ، سواء كانت مؤقتة أو دائمة ، خاصة في المجالات التالية على غرار اللجنة الإقتصادية و المالية ، لجنة التهيئة العمرانية و التجهيز ، و اللجنة الإجتماعية و الثقافية .

في إطار عمل هذه اللجان ، و نظرا لخصوصية عمل لجنة السكن و لا سيما فيما يتعلق بالتنمية المحلية في شطرها الخاص بالعقار ، يقوم المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال على الخصوص بالمساهمة في إنشاء المؤسسات و شركات البناء العقاري طبقا للتشريع المعمول به لا سيما قانون التوجيه العقاري رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 (2).

(1) محمد الصغير بعلي ، **مرجع سابق** ، ص 21

(2) الجريدة الرسمية ، الجمهورية الجزائرية ، العدد 76 ، 1996 ، ص15

و الذي بموجبه تم إسناد الحقيبة العقارية للوكالات العقارية عبر ولايات إقليم الجمهورية وفق مرسوم تنفيذي ، ذلك لتفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية في إستقبال البرامج التنموية عبر الولاية و البلدية .

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 44/89 الصادر في 10-04-1989 و غيره من النصوص لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25-07-1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، ينعقد الإختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح من وزير الداخلية و هذا ما تخوله له المادة 78 من الدستور 1996 المعدل 2008 .

غير أن إطلاق الإختصاص المعتمد في قانون الولاية لسنة 1990 لم يمنع المشرع من رسم الخطوط الأساسية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الميادين المختلفة و يمكن حصرها فيما يلي :

أولا/ في المجال الإقتصادي و الفلاحي و المالي :

يمارس المجلس الصلاحيات التالية :

1 يصادق على مخطط الولاية في المجال الإقتصادي ، و هذا بعد أن توضع بين يديه كل المعطيات التي تساعده على دراسة هذا الملف من قبل المصالح المعنية .
2 يناط بالمجلس ترقية الإستثمار على مستوى المنطقة و يقدر النفقات الواجب تخصيصها في هذا المجال .
3 يعمل المجلس على إيجاد التجهيزات التي يتجاوز حجمها قدرات البلديات .
4 يتولى المجلس حماية و توسيع الأراضي الفلاحية في المنطقة كما يبادر لكل عمل من شأنه حماية الثروة الغابية و الثروة الحيوانية (1) .

(1) المادة 01 ، من الأمر 05-03 ، المؤرخ في 18 جويليه 2005 المتمم للقانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، ص21 .

5 يعمل المجلس على تطوير الري ويساعد البلديات تقنيا في هذا المجال .

ثانيا : في الميدان الإجتماعي :

يمارس المجال مهاما كثيرة ذات طابع إجتماعي نذكر منها :

1 يبادر إلى المساهمة في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الإقتصاديين .

2 يتولى المجلس إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات .

3 يساهم المجلس في كل نشاط إجتماعي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية بهدف التكفل بالطفولة و المعوقين و المسنين و المعوزين و المرضى عقليا .

4 يساهم في أعمال الوقاية من الأوبئة و ترقية الوقاية الصحية .

5 يدعم المجلس البلديات فيما يخص برامجها الإسكانية و إنشاء مؤسسات البناء (1) .

ثالثا : في المجال الثقافي و السياحي :

يمارس المجال مهاما كثيرة نذكر منها :

1 يسعى بموجب مخطط الولاية الذي يتولى دراسته إنشاء مرافق ثقافية و يقدم دعمه و مساعدته لهذه المرافق .

2 يتولى المجلس مهمة ترقية التراث الثقافي بالمنطقة بالتنسيق مع البلديات .

3 يتولى المجلس دراسة مشاريع إنجاز مؤسسات التكوين المهني و مؤسسات التكوين المهني و مؤسسات التعليم الثانوي و هذا طبقا لتعليمات وزارة التكوين المهني ووزارة التربية .

4 يتخذ المجلس كل إجراء من شأنه أن يساعد على إستغلال القدرات السياحية في الولاية (2).

---

(1) المادة 01 ، من الأمر 05-03 ، المتعلق بالولاية ، **مرجع سابق** ، ص 22 .

(2) محمد الصغير بعلي ، **مرجع سابق** ، ص 22 .

المبحث الثاني : نظام الإدارة المحلية في ظل التعديلات الجديدة

مسايرة للتطورات السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية التي تعرفها البلاد و من منطلق ترقية مكانة دور المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تحسين البرامج التنموية باشرت الدولة الجزائرية في الإصلاحات تماشيا مع التعديلات الجديدة ، و هذا ما سنعرفه في هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين ، في المطلب الأول نتطرق إلى قانون البلدية 10/11و بعدها في المطلب الثاني إلى التعديل الولائي 07/12

المطلب الأول : البلدية في التشريع الجديد 10/11

قصد تدارك النقائص المسجلة خلال السنوات الأخيرة من خلال تطبيق القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 ، و نتيجة لعجز هذا الاخير عن إزالة التوترات وحل المشاكل الناجمة عن التعددية الحزبية ، أدخلت مجموعة من التعديلات على النص القانوني الذي يسر المجلس الشعبي البلدي و التي تهدف إلى تعزيز طاقات البلدية في إتخاذ القرارات و تسيير الموارد البشرية و ذلك قصد بروز كفاءات و أجيال جديدة من القيادات من نساء و شباب لديه قوة إقتراح و إدارية لتسيير بلديته [1] .

1 عوامل و ظروف ظهور قانون البلدية الجديد :

لقد إستغرق إعداد القانون البلدي رقم 10/11 خمس سنوات كاملة ، فنص هذا القانون الذي يحتوي على 220 مادة يأتي ليحل محل القانون رقم 08/90 ، والتي أظهرت التحولات التي عرفتها و تعرفها البلاد أنه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل من أحكامه لا تستجيب لتلك التحولات و التعديلات التي تواجهها الجماعات المحلية و لم يعد بإمكانه معالجة الإختلالات و المشاكل الجديدة الناجمة [2] .

---

[1] عبير غمري ، **إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر** ، رسالة ماجستر ، تخصص قانون إداري ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،(جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2011 /2012) ، ص ص 97،98

[2] سهام شباب ، **إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية** ، رسالة ماجستر، تخصص تسيير المالية العامة ، (جامعة تلمسان :كلية العلوم التجارية وعلوم التسيير و العلوم التجارية ،2012/2011)، ص 56 .

خاصة عن التعددية الحزبية بالإضافة إلى ظهور متطلبات مشروعة و مختلفة متعلقة بالعصرنة.

و عن عدم تمكنها من تسوية المشاكل ذات النمط الجديد المتولد خاصة عن التعددية منها بروز جماعات و مصالح تحاول الإستحواذ على هيئات البلدية لصالحها عن طريق لعبة التحالفات على حساب منطق حزبي وهو ما ساهم في زعزعة إستقرار رئيس البلدية و اللجوء السريع و غير المؤسس إلى سحب الثقة و إلى وجود حالات الإنسداد [1] .

2 -**أهدافه:**

كما جاء القانون بمبدأ حرية المجالس المحلية البلدية هي المبادرة التي يمكنها توفير مداخيل البلديات و منح حق التصرف في ميزانيات و مخططات التنمية المحلية بالإضافة إلى تعزيز دورها في الإختيارات التنموية المحلية من خلال التأكيد على رأيها و موافقها بشأن بعض أنواع المشاريع التي تقام على إقليم البلديات ، فترقية دور و مكانة المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تجسيد التنمية المحلية و ضمان إستمرارية و فعالية المرفق العام المحلي .

شمل هذا القانون حلولا لمشاكل التسيير في البلديات حيث تفرض أحكامه ضرورة إشراك المواطن في إتخاذ القرارات من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية ،وتفعيل أدوار لجان الأحياء كممثلين داخل هذه الجمعيات لنقل إنشغالات المواطنين ووضع المواطن في صميم إهتماماته .

كما يسمح هذا القانون للجمعيات المحليات و البلديات على وجه التحديد القدرة على إنشاء مؤسسات بمقاييس إقتصادية حقيقية تسمح بتوفير موارد مستدامة للبلديات تسمح لها بتغطية جزء مهم من إلتزاماتها الإجتماعية و المشاركة بفعالية في جهد التنمية الوطنية [2].

---

[1] سهام شباب ، **مرجع سابق** ، ص 56 .

[2] عبير غمري ، **مرجع سابق** ، (ص ص) ،98، 99

كما تضمن القانون الجديد مجموعة من النقاط الإيجابية التي تسمح بدعم التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي و الجهوي ، تظهر من خلال تمكين البلديات من خلق مؤسسات اقتصادية في العديد من قطاعات النشاطات الفلاحية منها والصناعية والخدماتية فهذا القانون يهدف إلى تمكين المجالس الشعبية من القدرات التي تتوفر عليها كل بلدية حسب طبيعتها وموقعها الجغرافي[1] .

تعريف البلدية في قانون10/11:

عرفها قانون البلدية رقم10/11 المؤرخ في 2011/7/22 المتعلق بقانون البلدية "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون"[2].

كما أضافت المادة الثانية " أن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

فالمشروع عرف البلدية "بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وأضفى عليها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما جعل منها الإطار المؤسساتي لمشاركة المواطنين في التسيير" فالقانون الجديد في المادة الثانية أضاف أن البلدية هي المكان الذي تكون فيه الممارسة الصحيحة للمواطنة باعتبار أن البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية [3].

---

(1) سهام شباب ، **مرجع سابق** ، ص 56

(2) المادة 01 من قانون 10/11 المؤرخ في 2011/07/03 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية رقم 37 ، ص 22 .

(3) علاء الدين عشي ،**النظام القانوني للامركزية في الجزائر** ،**مجلة الفقه و القانون**،(جامعة تبسة ،العدد (20)،2012)،ص 32

من خلال هذا القانون الجديد يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانبا مختلفة من شؤون الإقليم في مجال التطورات الحاصلة أهمها:

1 – في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط:

طبقا للمادة 107 و 108 من قانون البلدية 10/11 يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع برامج تنموية سنوية أي خلال السنوات الموافقة لعهدته في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم؛ وكذا المخططات التوجيهية القطاعية؛ كما يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية.

وبهدف المحافظة على البيئة والصحة اوجب القانون موافقة المجلس الشعبي كلما تعلق الأمر بمشروع ينطوي على مخاطر؛ باستثناء المشاريع الوطنية[1] .

2 – في المجال المالي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواءا الميزانية الأولية وذالك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة المعنية، أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية، وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة، وبابا بباب.

وما يلاحظ في المادة الأخيرة أن عددا كبيرا من البلديات تعاني من ظاهرة الديون، مما فرض على الدولة ضرورة التدخل من اجل التكفل بهذا الملف حيث بادرت وزارة الداخلية إلى إحصاء البلديات وجرد ديونها حسب طبيعتها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات[2].

---

[1] عمار بوضياف ، **شرح قانون البلدية** ، (الجزائر: جسور للنشر و التوزيع ، ، ط1 ، 2012)، ص 203 .

[2] عمار بوضياف ، **الوجيز في القانون الإداري** ، مرجع سابق ، ص 147 .

3 – في المجال الإجتماعي :

أعطى المشرع بموجب المادة 122 من القانون رقم 10/11 للبلدية حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات قصد انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية وكذا ضمان صيانتها وانجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل النقل للتلاميذ.

وفي حدود الإمكانات المتوفرة لديها يناط بالبلدية اتخاذ التدابير من اجل ترقية وتوفير مرافق للطفولة من حدائق ومرافق للتعليم التحضيري، وتساهم البلدية أيضا في انجاز مرافق للرياضة والشباب ومرافق للثقافة كالمكتبات ومرافق أخرى للتسلية، وتشترك البلدية مع الولاية في تحضير وإحياء الأعياد الوطنية[1].

4. في المجال الاقتصادي:

طبقا للمادة 109 من القانون رقم 10/11 يخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، وفي مجال حماية البيئة والأراضي الفلاحية يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شانه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذالك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال وإبرام اتفاقيات التوأمة مع البلديات الوطنية وكذا الأجنبية بعد موافقة السلطات الوصية، وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية، وإذا كان من الملاحظ في المدة الأخيرة تقلص مثل هذا النوع من المؤسسات بحكم التوجه الاقتصادي الجديد للدولة وتطبيق إجراءات الخوصصة[2] .

---

(1) عمار بوضياف ، **شرح قانون البلدية** ، **مرجع سابق** ، ص 100

(2) المادة 109 ، قانون البلدية رقم 11/10 ، **مرجع سابق** ، ص 18 .

المطلب الثاني: الولاية في التشريع الجديد 07/12.

نتيجة العوامل والظروف العديدة التي أثرت في نظام الهيئات المحلية والمؤسسة الولائية بصورة خاصة نضرا للاختلالات الحصلة بالنظام الولائي وإدراكا من الدولة بضرورة إصلاح هذا النظام وترشيده لصالح الدولة والمواطن لجأت الدولة إلى عدة تدابير وإصلاحات لتفعيل دور الولاية تماشيا مع المستجدات والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتكييف النصوص القانونية للجماعات المحلية حسب مما تمليه هذه الظروف.

عوامل وظروف صدور قانون الولاية 07/12:

بعد صدور قانون البلدية رقم 10/11 اتجه المشرع الجزائري في نفس الإطار إلى إثراء المؤسسات الولائية بقانون مماثل هو قانون 07/12 [1] ، ولقد تزامن صدوره مع ما يلي:

أ - تآكل المجموعة القانونية الخاصة بالولاية لسنة 1969-1990 وظهور العديد من الثغرات والنقائص بها صورة تجعل من الضروري إعادة النضر فيها بالتجديد والإثراء والتطوير.

ب - كان للأزمة والمأساة الوطنية التي عاشتها الجزائر خلال العشرية الأخيرة من القرن الماضي تأثيرات سلبية خطيرة على نضام المؤسسة الولائية هيكلة وموارد بشرية ومادية وتسييرا الأمر الذي دعى إلى ضرورة معالجة هذه التأثيرات والسلبيات بصورة شاملة وسليمة[2].

---

[1] قانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/03/21 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية رقم 12 الصادرة بتاريخ 29 /03/ 2012 ، ص 09 .

(2) رسالة مجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد (26) ، الجزائر ، (نوفمبر 2005)، ص 11

ج– أدى تطبيق نضام التعددية السياسية في نضام مجالس الهيئات المحلية إلى حدوث بعض الاختلالات والانسدادات التي أضرت بمبادئ حسن وقيادة الهيئات الولائية ومنها على وجه الخصوص مبدأ حسن سير الهيئات بانتظام والمراد مبدأ حياد الإدارة ومبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين في الانتفاع بخدمات إدارة الهيئات الولائية كما أن من بين الأسباب الكامنة وراء تعديل قانون الولاية 09/90 وإرجاع المشرع ذلك إلى بروز بعض المشاكل التي كان لها انعكاسات على المنظومة التشريعية التي يطبعها وجود فراغات قانونية ازدادت حدة مع تعاقب الأحداث منذ 1990.

على ضوء هذه النقائص جاء نص القانون الجديد المتعلق بالولاية الذي يحتوي على 181 مادة التي تعرفها البلاد في كافة المجالات كما يأتي هذا القانون الجديد في سياق الإصلاحات التي شرعت فيها الجزائر [1] .

أهدافه:

يؤسس قانون الولاية الجديد أرضية لبناء نضام لا مركزي في الجزائر خلال السنوات المقبلة ترجمة لتوصيات اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومساعي الحكومة لتنسيق رسم السياسات العمومية وترشيد القرار على مستوى المحلي فهو يهدف إلى تمكين الولاية من القيام بدورها على أكمل وجه في مجال التنمية باعتبارها فضاء للتضامن والتنسيق الوطني بشكل يكون مكملا للبلدية ويقدم خدمة عمومية جوارية.

وقد ورد قانون الولاية في خمسة أبواب، تناول الباب الأول تنظيم الولاية والثاني سير المجلس الشعبي الولائي وصلاحياته والقانون الأساسي للمنتخب وحل وتجديد المجلس الشعبي الولائي ونضام المداولات وصلاحيات الولاية، أما الباب الثالث فقد خصص للوالي وسلطاته وقراراته[2].

---

[1] مصطفى درويش ، **الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة ، مدي تكيف نظام الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة** ، مجلة الفكر البرلماني ، (17 أكتوبر 2002) ، ص ص 7،6 .

[2] عبير غمري ، **مرجع سابق** ، ص 271 .

في حين تطرق الباب الرابع إلى إدارة الولاية وتنظيمها و مسؤولياتها و أملاكها و تناول الباب الخامس ميزانية الولاية و ضبطها و مرافقة و تنظيم الحسابات .

هدف قانون الولاية 07/12 من تكيف هذه الاجهزة الاخيرة دورها في ممارسة السيادة الوطنية في إطار وحدة الدولة و جعلها مكان لتنسيق النشاط القطاعي المشترك و الموحد للمبادرة المحلية [1] .

تعريف الولاية في قانون 07/12 :

فقد جاء في نص المادة الأولى منه على إعتبارها الجماعة الإقليمية للدولة تشكل بهذه الصفة فضاءا لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة .

تساهم الولاية مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطن .

و تتدخل في كل مجالات الإختصاصات المخولة لها بموجب القانون شعارها هو بالشعب و الشعب و تحدث بموجب القانون ، كما نصت المادة 2 من القانون 07/12 على أنه يوجد على مستوى الولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي ، فالأول منتخب و الثاني معين و هما من أهم الهيئات المسيرة للولاية [2] .

---

[1] عبير غمري ، **مرجع سابق،** ص 272

[2] قانون رقم 07/12المؤرخ في 21 / 2012/03 ، المتعلق بالولاية ، مرجع سابق ، (ص ص) 8،9

أكد قانون الولاية الجديد رقم 07/12 على هذه الصلاحيات ، حيث تنص المادة 73 على أن الولاية لها صلاحيات باعتبارها جماعة إقليمية لا مركزية يمكن إجمالها في :

1 التنمية الإقتصادية :

و ذلك من خلال إعداد مخطط للتنمية على المدى البعيد بين الأهداف المسطرة من طرف الدولة ، حيث تعد الولاية جدولا سنويا بين النتائج المحصل عليها من طرف بنك المعلومات في كافة القطاعات و معدلات نمو قطاع ، و يقوم المجلس الشعبي الولائي بتحديد المناطق الصناعية التي هي قيد الإنجاز في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل و يبدي رأيه فيها .

2 الفلاحة والري :

حسب المواد من 84 إلى 87 فإن المجلس الشعبي الولائي يبادرفي توسيع و ترقية الفلاحة ، و الوقاية من الأفات الزراعية ، التشجير و حماية البيئة و الغابات ، الصحة الحيوانية الري المتوسط و الصغير و مساعدة بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب و التطهير [1] .

3 الهياكل القاعدية الإقتصادية :

طبقا للمواد 88 إلى غاية 91 يقوم المجلس الشعبي الولائي بالأنشطة التالية : تهيئة طرق الولاية و صيانتها ، تشجيع التنمية الريفية و فك العزلة [2] .

---

(1) فريحة حسين ، **شرح القانون الإداري** ، (الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 2 ، 2010)، ص ص 170 ،171.

(2) المادة 100 ، قانون الولاية 07/12 ، **مرجع سابق** ، ص 17 .

4 **النشاط الإجتماعي و الثقافي :**

يقوم المجلس الشعبي الولائي بعدة أعمال في هذا المجال أهمها التشغيل خاصة بالنسبة للشباب إنجاز هياكل الصحة العمومية ، القيام بأعمال الوقاية الصحية ، الإتصال مع البلديات لتنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعاف و الكوارث و الأفات الطبيعية مساعدة الفئات الإجتماعية المحتاجة إلى الرعاية ، تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي ، إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية و بعث و تنمية التراث السياحي و الثقافي بالولاية [1] .

5-**السكن :**

يساهم المجلس و يشجع مؤسسات البناء و التعاونيات العقارية و الحفاظ على الطابع المعماري ، كما ينسق مع البلديات من أجل القضاء على السكن الهش و محاربته .

مثلا في المجال الإجتماعي فقد أعطى المشرع الجزائري بموجب المواد 92-93-94-101 من قانون الولاية رقم 07/12 للمجلس الشعبي الولائي حق المبادرة باتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة ، ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة و التشغيل و السكن و التعليم ، كما ألزم المشرع الولاية بإنجاز مراكز صحية و قاعات العلاج و صيانتها ، حسب نص المادة 94 ، كما ألزمها أيضا بمساعدة الهياكل و الأجهزة المكلفة بالشبيبة و الرياضة، بالإضافة إلى إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط و الثانوي والتكوين المهني ، و إنجاز برامج السكن [2] .

---

(1) المادة 100 ، قانون الولاية 07/12 ، مرجع سابق ، ص 17 .

(2) بلال بلغالم ، **اصلاح الجماعات الاقليمية – الولاية في اطار القانون رقم 12/07**،رسالة ماجستر في اطار دكتوراة ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، (جامعة الجزائر ،كلية الحقوق، ،2013/2012)،ص 91

المبحث الثالث : واقع تسيير المجالس المحلية في الجزائر

من مظاهر إستقلالية الجماعات المحلية وجود سلطات محلية منتخبة و التي تعمل على تسيير موارد الجماعات المحلية كفواعل رسمية في تحقيق سياسات محلية ناجحة في إطار مشاركة المواطن المحلي في تسيير الشؤون العمومية .

المطلب الأول : تشكيل وسير عمل المجلس الشعبي البلدي و الولائي

أولا : تشكيل المجلس الشعبي البلدي :

تختلف تشكيلة المجلس الشعبي من بلدية إلى أخرى و يتغير عدد أعضائه بتغير عدد السكان في كل بلدية ، و لقد نص المشرع الجزائري في المادة 79 من قانون الإنتخابات رقم 01/12 على أنه يتغير أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية التعداد الوطني الأخير للسكن و السكان حسب قانون البلدية 11/10 و ضمن الشروط الأتية :

13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة .

15 عضو في البلديات التي يترواح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة .

19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة .

23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة .

33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة .

43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 أو يفوقه [1] .

[1] - المادة 79 من قانون الانتخابات رقم 12/01 ، المؤرخ في 18 صفر 1433 ، الموافق ل 12 يناير2012 ، ص 11

لهذا حدد المشرع الجزائري مجموعة من الشروط التي يجب أن تتوفر في المترشح للمجلس الشعبي البلدي و تمثلت في تمتعه بالحقوق المدنية و السياسية و عدم وجوده في وضعية فاقد الاهلية .

1 -أن يكون مسجلا في الدائرة الإنتخابية التي يترشح فيها .

2 -أن يكون ذا جنسية جزائرية أصيلة أو مكتسبة منذ 08 سنوات على أقل .

3 -أن يكون بالغ 23 سنة على الأقل يوم الإقتراع (1)32 .

4 -ثبوت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها .

5 -عدم الحكم عليه في الجنايات و الجنح المنصوص عليها في المادة 05 من قانون 07/12 المتعلق بالإنتخابات ، و لم يرد إعتباره .

6 -عدم الحكم عليه نهائيا بسبب تهدد النظام العام و الإخلال به .

غير أن هنالك حالات لا تحيز للأفراد حق الترشيح للإنتخابات المجلس الشعبي البلد و قد حرم المشرع فئات معينة من هذا الحق حفاظا على مصداقية العملية الانتخابية و لكي يستعمل النفوذ للفوز بالإنتخابات و نصت على ذلك المادة 81 من القانون العضوي رقم 07/12 الخاص بالإنتخابات على مايلي : يعتبر غير قابلين الإنتخابات خلال ممارستهم وظائفهم لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم : الولاة ، رؤساء الدوائر ، الكتاب العامون للولايات ، القضاة ، أعضاء الجيش الوطني الشعبي ، موظفو أسلاك الأمن ، محاسبو أموال البلدية ، الأمناء العامون للبلديات (2) .

(1) – عبد الكريم ماروك ، **المسير في شرح قانون البلدية الجزائري** ،(الجزائر: دار الوسام العربي للنشر و التوزيع ، ط1 ،2013) ،ص 40

(2) – المادة 81 ، من قانون الإنتخابات 01/12 ، **مرجع سابق** ، ص 11 .

ثانيا: سير عمل المجلس الشعبي البلدي

أ –دوارته :

يجتمع المجلس الشعبي في دورة علنية مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوعات المداولات ، على أنه لا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام ، كما أن للمجلس الشعبي أن يجتمع في دورة عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه و ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي ، أما النقطة الجديدة التي اتى بها هذا القانون بموجب نص المادة 18 من قانون 10/11 بالنسبة لنظام الجلسات المجلس هي وجوب إحتماع أعضاء المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون متى كانت هنالك ظروف إستثنائية على أن يخطر الوالي بذلك فورا حيث يقصد المشرع بمصطلح إستثنائية لتشمل أحكامها جميع المجالات غير العادية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى [1]

كما أن المادة 19 تنص على أنه يعقد المجلس الشعبي دوراته بمقر البلدية .

إلا أنه في حالة قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية ، يمكن أن يجتمع في مكان أخر خارج إقليم البلدية كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي كما جاء في نص المادة 29 ألا تمنح إجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين

و إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الإستدعاء الأول بإكتمال النصاب القانوني تعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد أعضاء الحاضرين يمكن لعضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له ما يمنعه على حضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابيا عضوا أخرا من المجلس من إختياره ليصوت نيابة عنه ، و في ذلك نصت المادتين 24 و 25 من نفس القانون السابق على أنه لا يمكن لنفس العضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة ، و لا تصح الوكالة لجلسة أو لدورة واحدة ، حيث يتم إعداد الوكالة بطلب من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض ، وتحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها الوكالة [2].

---

[1]– عبير غمري ، **مرجع سابق** ، ص 103 .

[2] – المادة من 19 –25 من قانون البلدية 10/11 ، **مرجع سابق**،ص 09 .

ب – مداولاته :

يداول المجلس الشعبي البلدي في كافة الشؤون التي تدخل في مجال إختصاصاته و تحرر المداولات و أشغال المجلس ياللغة العربية وجوبا ، وتتخذ القررات في المداولة بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت و في حالة التساوي يرجح صوت الرئيس ، و تحرر الدوالات و تسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم و مؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا ، و توقع أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت و يودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل الإستلام [1] .

تصبح المداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية و لا تنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي و تتضمن هذه المداولات مايلي :

الميزانيات ، الحسابات ، قبول الهبات و الوصايا ، و إتفاقيات التوأمة ، التنازل عن أملاك العقارية البلدية [2]

ج– اللجان :

من أجل تحقيق تنظيم داخلي و ممارسة لإختصاصه ، بشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاءه لجان دائمة و لجان مؤقتة ، لمعالجة المسائل التي تهم البلدية و تشكل هذه اللجان بموجب مداولات المجلس [3].

1 اللجان الدائمة :

تتشكل اللجان الدائمة من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس بناءا على إقتراح من رئيسه و تنتخب كل لجنة رئيسا من بين أعضائها و تعد نظامها الداخلي و تعرضه على المجلس للمصادقة عليه [4].

---

(1) عبد الكريم ماروك ، **مرجع سابق** ، ص 56 .

(2) المواد 55-56-57 ، من قانون البلدية 10/11 ، **مرجع سابق** .

(3)-عبد الكريم ماروك ، **مرجع سابق** ، ص52 .

(4)- المواد 32-35 ، من قانون البلدية 10/11،**مرجع سابق** ، ص 10 .

و تضطلع تشكيلة اللجان بالمسائل التالية : الإقتصادية و المالية ، الإستثمار ، الصحة و النظافة و حماية البيئة ، تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية ، الفلاحة و الري و الصيد البحري ، الشؤون الإجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب .

2 – اللجان المؤقتة :

أجاز المشرع للمجلس الشعبي البلدي تكوين لجان مؤقتة أو لجان إستثنائية مهمتها دراسة بعض المسائل المؤقتة ، كإجراء تحقيق حول قضية ما حيث تنشأ اللجنة لهذا الغرض و تنتهي بإنتهاء مهمتها ، و تقدم تعزيزها للمجلس المنتخب حول نتيجة التحقيق و تشكل اللجنة الخاصة باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي و عرضها لمداولة المجلس الشعبي البلدي بعد تحديد موضوعها و مهامها و الأجال الممنوحة لها بغية المصادقة عليها بأغلبية أعضائه [1] .

تعيين هيئة المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 62 على أنه ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعيهدة الإنتخابية طبقا لأحكام هذا القانون ، و يمارس سلطاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها و باسم الدولة فالمشرع كرس بموجب هذه المادة مبدأ إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى إنتخابه و ذلك تجسيدا لمبادئ الديمقراطية و إحتراما لإرادة الناخبين و الأحزاب السياسية التي حصلت على الأغلبية المطلقة للمقاعد في إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و كذلك تماشيا مع الشروط و الإجراءات اللازمة لرئاسة المجلس الشعبي البلدي و التي أودتها في القانون الأساسي الخاص له و المتمركز في أحكام المواد من 63 إلى 76 من القانون 10/11 بموجب نص المادتين 64 و 65 من القانون 10/11 على أنه يستدعي الوالي المنتخبين لتنصيب المجلس الشعبي البلدي و إختيار رئيسه [2].

---

(1)- عبد الكريم ماروك ، **مرجع سابق** ، ص 36

(2) - المواد من 35 -62 ، من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق ،(ص ص) 11،12،13

نواب المجلس الشعبي البلدي :

نصت المادة 69 على أن يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كما يأتي :

1 نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة مقاعد .

2 ثلاث نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من إحدى عشر مقعدا

3 أربعة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر مقعدا

4 خمسة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة و ثلاثون مقعدا

يعرض بعد ذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين الذين إختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس خلال 16 يوم على أكثر التي تلي تنصبيه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي ، حسب المادة 70 [1] .

الأمين العام :

بموجب القانون الجديد، جل تنظيم إدارة البلدية محل إهتمام كبير و ذلك بهدف تحسين سير المرفق العام و ديمومته ، فجاء في نص المادة 15 منه ، على أنه و بالإضافة إلى وجود مجلس شعبي بلدي و هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب أحكام المواد 125 و 127 أحال المشرع كيفيات و شروط تعيين الأمين العام و إجراءات ذلك إلى تنظيم كما أحال بموجب المادة 128 الحقوق التي يتمتع بها الأمين العام و الواجبات المفروضة عليه إلى التنظيم [2] .

---

[1] - المادة 69 –70 ، من قانون البلدية 10/11 ، مرجع سابق ، ص 14 .

[2]- خالد سمارة الزغبي ، **تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية** ،(عمان:دار الثقافة للنشر و التوزيع ، ط1 ، 1993) ، ص 9 .

سير عمل المجلس الشعبي الولائي :

أولا : تشكيله

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من المنتخبين حيث نصت المادة 82 من قانون الإنتخابات 01/12 على أن يتغير عدد أعضاء المجالس الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية االإحصاء الوطني للسكن و الإسكان الأخير و ضمن الشروط التالية :

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة .
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 2550001 و 650000 نسمة.
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة .
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 950001 و 1150000 نسمة .
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 10150001 و 1250000 نسمة.
- 55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة .

و بموجب المادة 82 من نفس القانون تم تعديل النقطة التاسعة المتعلقة بالأشخاص غي القابلين للانتخاب الأمناء العامون للبلديات ، بينما المادة 100 من الأمر 07/97 كانت تنص على مسؤولي مصالح الولاية فأصبح بذلك نص امادة كالأتي : يعتبر غير قابلين للإنتخاب عند ممارسة وظائفهم خلال مدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسوا أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم ، الولاة ، رؤساء الدوائر ، الكتاب العامون للولايات ، القضاة ، أفراد الجيش الوطني الشعبي ، موظفو أسلاك الأمن ، محاسبوا أموال لولايات و الأمناء العامون للبلديات [1] .

---

[1]- قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 /2012/03 ، المتعلق بالولاية ، **مرجع سابق** ، ص10 .

ثانيا : تسيير المجلس الشعبي الولائي

أ – دوارته :

بالنسبة لسير عمل المجلس فهو يعقد 04 دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها 15 يوما على أكثر ، و تنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس و جوان و سبتمبر و ديسمبر و لايمكن جمعها ، حسب نص المادة 14 .

كما نصت المادة 15 منه " أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية بطلب من رئيس أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي ، وتختتم الدورة غير العادية باستنفاذ جدول أعمالها ، و يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية [(1)].

و في نفس السياق نصت المادة 19 من القانون 12/07 أنه لاتمنح إجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين . و إذا لم يجتمع أعضاء المجلس الشعبي الولائي بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الاقل ، تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء .

و هذا بموجب المادة 24 ألزم المشرع لأول مرة الوالي بحضور دورات المجلس الشعبي الولائي و أكد على أنه في حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله ، و يتدخل الوالي أثناء الأشغال بناءا على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس الشعبي الولائي .

ب – مداولات المجلس الولائي :

على غير ماكان معمول به في ظل تطبيق قانون 09/90 نصت المادة 26 من القانون الجديد على أن تكون إجتماعات المجلس الشعبي الولائي علنية إلا في حالتين :

حالة دراسة تأديبية خاصة بالمنتخبين و حالة الكوارث الطبيعية أو تكنولوجية ، و في غير ذلك يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال إختصاصه [(2)].

---

(1) – قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية ، **مرجع سابق** ،ص 10 .

(2) – عبير غمري ، **مرجع سابق** ،ص 276 .

و حسب المادة 22 من قانون الولاية : تجري مداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات و أشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي غير أنه في المادة 23 و في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دورات الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي يمكن عقد مداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان أخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي .

و قد جاء في نص المادة 32 أنه يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي و أن يحصل على نسخته كاملة أو جزئية منها على نفقته.

ج- لجان المجلس الشعبي الولائي :

أجاز القانون الجديد للمجلس بموجب المادة 33 أن يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصه و لاسيما المتعلقة بمايلي :

- التربية و التعليم العالي و التكوين المهني .
- الإقتصاد و المالية .
- الصحة و النظافة و حماية البيئة .
- الإتصال و تكنولوجيا الإعلام .
- التعمير و السكن .
- الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة .
- الشؤون الإجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة و الشباب .
- التنمية المحلية و التجهيز الإستثماري .

و يمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية [1] .

(1)- قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية ، **مرجع سابق** ، ص 10 .

(2)- عبير غمري ، **مرجع سابق** ، ص 276 .

(1) – قانون رقم 07/12 ، المتعلق بالولاية ، **مرجع سابق** ، ص 06 .

وقد نصت المادة 34 على أن تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه .

و قد نص المشرع و لأول مرة بموجب المادة 35 من القانون 07/12 و بخلاف ماكان معمول به في ظل القانون 09/90 نص على نشأة لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من ثلث أعضائه الممارسين ، و تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين ، و تقدم السلطات المحلية المساعدة للجنة المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها ، و تقدم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي و تتبع بمناقشة حسب نص المادة 59 .

د- **رئيس المجلس الشعبي الولائي** :

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهدة الإنتخابية ، يقدم المترشح للإنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، يمكن للقائمتين الحائزتين على خمسة و ثلاثين بالمئة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح و في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة و ثلاثين بالمئة على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها .

يكون الإنتخاب سريا للمجلس الشعبي الولائي المرشحالذي يحصل على الأغلبية المحتلفة للأصوات .

و إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات ، يجري دور إثنان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى و الثانية ، و يعلن الفائز المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات في حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها يعلن فائزا المرشح الأكبر سنا .

و في حالة تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول فإنه يعلن في حالة تخلي عن العهدة من طرف المجلس حسب المادة 64 من قانون07/12 (1)

هـ – الوالي :

(1) – قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية ، **مرجع سابق** ، (ص ص) 13–15

بموجب هذا القانون تم توضيح و بشكل جلي دور الوالي على المستوى المحلي و صلاحياته مع منحه سلطات إضافية فهو ممثل الجماعة المحلية و الأمر بصرف الأموال و المكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و توفير الإستشارة له .

وتتمثل مهام الوالي أساسا في تنفيذ القوانين و المنظمات و الأمن القومي و الحفاظ على النظام العام و تسيير الأوضاع الإستثنائية و ضمان السير الحسن و المستمر للخدمة العمومية و إدارة التنمية المحلية .

-تعيينه :

مع أن الوالي هو الممثل الأساسي للسلطات الإدارية و السلطات المركزية على مستوى الولاية ، ممثل الدولة في الحدود الإدارية التي يشرف عليها لا يوجد قانون خاص ينظم سلك الولاة من حيث الشروط و معايير التعيين إلا أن منصبه يعتبر من الوظائف السامية في الدولة طبقا للمرسوم التنفيذي 230/90 بحيث يتم تعيينه بموجب المرسوم الرئاسي ، ينجز من مجلس الوزراء و ذلك على إقتراح من وزير الداخلية و ذلك طبقا للمادة 78 من دستور 1996 العدل لعام 2008 .

إنهاء مهامه :

تنتهي مهام الوالي بنفس الطريقة التي يتعين بها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال أي بمرسوم رئاسي[1] .

المطلب الثاني : أليات إعداد و تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

---

www.Anna sr online.com/Index.php تم الاطالع عليه : 07 مارس 2019 على 11:20

أولا :إعداد و تنفيذ ميزانية البلدية

بإعتبار البلدية تتمتع بموارد مختلفة فإن ذلك يظهر بوضوح في ميزانيتها .

1 تعريف ميزانية البلدية :

يسمى البعض ميزانية البلدية بميزانية الإدارة المحلية و هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة ، وهي تعكس بذلك الخطط و الإتجاهات من أجل تحقيق إحتياجات و رغبات المواطنين (1) 43.

كما عرفتها المادة 176 من قانون البلدية رقم 10/11 بأنها : جداول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية ، و هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح البلدية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الإستثمار (2) .

تعتبر الميزانية خطة مالية تقديرية للإيرادات و النفقات العامة ، و بذلك تمثل الجانب المحاسبي لقانون المالية ، الذي يحتويها ، و تعمل الحكومة و مصالحه الوزارية على تحضير مشروع الميزانية العامة سنويا (3).

2 وثائق الميزانية :

إنطلاقا من مبدأ الوحدة فإن ميزانية البلدية هي ميزاني واحدة ، و لكنها قد تأخذ صورة وثيقة من الوثائق أو بشكل من الأشكال التالية : ميزانية أولية ، ميزانية إضافية ، الحساب الإداري.

أ – الميزانية الأولية :

(1) – عبد الرزاق الشيلخي ، **مرجع سابق** ، ص 132 .

(2)– قانون البلدية رقم 10/11 ، **مرجع سابق** ، ص 24 .

(3) – لعمارة جمال ، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر** ،(القاهرة :دار الفجر للنشر و التوزيع ، ط1 ، 2004) ، ص 156

لغرض تسيير شؤون البلدية فإن الأمر يستدعي إعداد وثيقة الميزانية و ذلك في الأشهر الأخيرة للسنة المالية السابقة و لا تأخذ بعين الإعتبار عند إعدادها النتائج لأنها غير معروفة و هذه الإجراءات تتمثل في الميزانية الأولية [(1)]44 .

و سميت هكذا لأنها أول ميزانية تعدها البلدية خلال السنة المالية المعينة و يكون الهدف منها هو عرض نظرة شاملة على النفقات و الإيرادات و يتم التصويت عليها من قبل أعضاء المجلس الشعبي البلدي لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذه [(2)].

و يمكن في حالة الضرورة و بعد المصادقة على الميزانية الأولية اللجوء إلى فتح إعتمادات مالية ، يتم التصويت و المصادقة عليها بإنفراد ، و قد تأخذ شكل إعتمادات مفتوحة مسبقا و ذلك في حالة ما إذا جاءت قبل التصويت على الميزانية الإضافية و يتم تسويتها في هذه الأخيرة ، أو على شكل ترخيصات خاصة إذا جاءت بعد التصويت على الميزانية الإضافية و يتم تسويتها في الحساب الإداري ، حيث يشترط في فتح كل من الإعتمادات المسبقة و التراخيص الخاصة توفر إيرادات مالية جديدة [(3)] .

ب-الميزانية الإضافية :

المقصود بها هو تصحيح الميزانية الاولية بالزيادة أو بالنقصان في كل من الإيرادات و النفقات ويتم تحضيرها و التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها [(4)].

[(1)]- عبد السلام لعياضي ، **التنمية المحلية و الفوارق المحلية في إقليم شلغوم العيد** ، رسالة ماجستر ، (جامعة قسنطينة: كلية علوم الأرض و الجغرافيا ، 2008 /2009)، ص 26 .

[(2)]- عمر عمتوت ، **قاموس المصطلحات القانونية في تسيير الجماعات المحلية** ، (د م ن ،دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2009) ، ص275 .

[(3)]- المادتين 177 -178 من قانون البلدية رقم 10/11 ، **مرجع سابق** ، ص 24 .

[(4)]- المادة 181 من قانون البلدية 10/11 ، **مرجع سابق** ، ص 24

وذلك لأنه قد تظهر مستخدمات و تبرز إلى العيان بوضوح بعض الأمور لم تأخذ بعين الإعتبار أو أن التقديرات في المداخيل كانت غير صائبة و بالتالي لم يكن هناك توازن ما بين الإيرادات و النفقات و تضمن الميزانية الإضافية بعض المهام الأساسية :

- الإرتباط بالسنة المالية السابقة التي تترك للسنة المالية الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائض من الموارد أو عجز في المالية .
- إدخال نفقات جديدة مغطاة بايرادات لم تكن معروفة عند إعداد الميزانيۃ الأولية .
- ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية .
- ترحيل نتائج السنة المالية السابقة (1) .

ج – الحساب الإداري :

هو الحالة المفصلة للإيرادات و النفقات المنجزة و يستظهر ما تم تحصيله فعلا و ماتم إنفاقه حقا ، و عبارة عن تلخيص عام يحلل و يبين النتائج المالية للبلدية ، و يمكن من إعطاء الوظيفة الحقيقية للتغيرات التي طرأت على الممتلكات ، بالإضافة إلى ذلك فإنه أداة مقارنة بين التقديرات و الالتزامات و الإنجازات بالنسبة للنفقات و تقديرات الإيرادات و التحديات المحصلة فعلا .

فبعد إنتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل خلال هذه السنة المالية في الحساب الإداري ، و يتم إعداده من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية المعنية و غلقها في 31 مارس من السنة الموالية (2).

---

(1) – عمر عمتوت ، **مرجع سابق** ، ص 276 .

(2)- عبد السلام لعياضي ، **مرجع سابق** ، ص 122 .

2 – مراحل تنفيذها :

عملية تنفيذ الميزانية هي عملية من عمليات تنفيذ المالية العمومية ، فالقاعدة هنا هي القيام بتحصيل الإيرادات و تنفيذها ، ثم القيام بتنفيذ النفقات و هي كمايلي :

1 تنفيذ النفقات :

تمر عملية تنفيذ النفقات وجوبا بأربعة مراحل وهي الالتزام بالنفقة ، التصفية ، الأمر بالصرف و الدفع .

أ –الإلتزام بالنفقة (دور الأمر بالصرف) :

هو التصرف الذي يؤدي إلى نشوء إلتزام إتجاه الغير ، و هو الأمر الذي يثيت بموجبه نشوء الدين و قد يكون :

1 إلتزاما قانونيا :

هو القيام بتصرف قانوني أدى إلى نشوء الإلتزام ، كإمضاء صفقة ، أو عقد ، أو قرار قضائي.

2 إلتزاما محاسبيا :

وهو تخصيص إعتمادات للعملية الناتجة عن الإلتزام القانوني ، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتجاوز إلتزام الإعتمادات المقدرة و المصادق عليها و إذا حدث ذلك يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية الشخصية و المالية [1] .

---

(1)– نصيرة دوباجي ، **الحكم الراشد المحلي و إشكالية عجز الميزانية** ، رسالة ماجستر في العلوم الإقتصادية ، تخصص إقتصاد التنمية ،(جامعة أبي بكر بلقايد : كلية العلوم الإقتصادية تلمسان ، 2009 / 2010)،ص 43 .

ب – التصفية (دور الأمر بالصرف):

يعبر عن قاعدة أداء الخدمة أو يسمى كذلك بقاعدة الحق المكتسب ، وهي التحقق من وجود الدين ، الإلتزام به ، تحديده و ضبط مبلغه .

ج– الأمر بالصرف (دور الأمر بالصرف) :

يكون باصدار حوالة للدفع لفائدة المدين ، وهي موجهة للمحاسب من أجل الدفع و يعتبر تاريخ 03/15 من السنة الموالية كأخر أجل للأمر بالصرف .

د– الدفع (دور المحاسب العمومي):

هو إجراء يتم بواسطته إبراء الدين العمومي ، و يلعب المحاسب هنا دورا مهما في مراقبة قانونية النفقة و إذا يجب عليه التأكد من :

–مطابقة عملية القوانين المعمول بها .

–صفة الأمر بالصرف أو المفوض له .

–شرعية عمليات تصفية النفقات .

–توفير الإعتماد .

–تبرير أداء الخدمة .

–الديون لم تسقط أجالها و لم تكن محل معارضة .

2 – تنفيذ الإيرادات :

تشمل عملية تنفيذ الإيرادات أربعة مراحل وهي الإثبات ، التصفية ، الأمر بالتحصيل و التحصيل.

1 -الإثبات (دور الأمر بالصرف) :

هو عملية تكريس حق الدين العمومي، أي تكريس الحق قانونيا مثل تحديد الوعاء الضريبي [1] .

[1]– نصيرة دوباجي ، **مرجع سابق** ، ص 43 .

2 -التصفية (دور الأمر بالصرف) :

هي عملية تحديد مبلغ الدين الواجب تحصيله (مثل مبلغ الضريبة ، نسبة الضريبة ،أو الرسم الغرامة) ، و ذلك باصدار وثائق تحدد ذلك و هي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بالتحصيل و من بين هذه الوثائق :

- جداول للتنفيذ مثل العقارات الخاضعة المبينة و الغير مبنية .
- كشوف النواتج مثل حقوق الإحتفالات .
- العقود مثل عقد الإيجار و محضر المزايدات .
- محاضر المداولات ، المقررات و دفاتر الشروط و غيرها .

3 -الأمر بالتحصيل (دور الأمر بالصرف) :

يصدره الامر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي) ، ويتم التحصيل إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية .

و إن هذا الأمر يحدد طبيعة الإيراد ، أساس الحساب و سند القيمة المستحقة و يحمل رقم تسلسلي حسب السنة و حسب الأقسام (تسيير ، تجهيز و إستثمار) .

4 – التحصيل (دور المحاسب العمومي) :

هو إجراء يقوم به المحاسب (أمين الخزينة اليلدي) ، و يتم التحصيل من طرف المحاسب إنطلاقا من تسجيل الأمر بالصرف لسندات التحصيل في كشف يسمى الملحق رقم 12 الــذي يفصل فيه بتسلسل مواد الميزانية ، ميلغ كل سند ، المبلغ الإجمالي للسندات لكل مادة و غيرها ويتم إعداد الكشف بأربع نسح ترسل منها ثلاث نسخ المحاسب العمومي الذي بعد الرقابة عليها يعيد إرسال نسخة لأمر بالصرف و نسخة لمديرية الضرائب قصد الإثبات [1] .

---

[1]– نصيرة دوياجي ، **مرجع سابق** ، ص 46 .

ثانيا :إعداد و تنفيذ ميزانية الولاية

1 -إعدادها :

تعريف ميزانية الولاية :

هي عبارة عن وثيقة تقرر النفقات و الإيرادات النهائية للجماعات المحلية و ترخص بها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة ، و أداة فعالة لمصالح الجماعات المحلية بما يحقق الأهداف السياسية و الإقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للجماعة [1] .

و عرفتها المادة 157 من قانون الولاية رقم 12 / 07 بأنها : جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية ، كما هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها للتجهيز و الإستثمار [2].

2 -و حتى يتم إعداد الميزانية بصفة صحيحة و قانونية يجب الإستناد إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه الأخيرة .

-مبدأ السنوية : يعني إستغلال كل دورة محاسبة على الأخرى و المتمثلة في سنة حيث أن إيرادات الجماعات المحلية و نفقاتها تتحدد وتتجدد كل سنة .

-مبدأ الشمولية : كل الإيرادات و النفقات يجب أن تقدم في إطار الميزانية .

-مبدأ عدم التخصيص : عكس ميزانية العمة للدولة ففي ميزانية الجماعات المحلية هنالك إيرادات خاصة من أجل نفقات خاصة .

-مبدأ الوحدة : بمعنى ظهور الميزانية في وثيقة واحدة .

-مبدأ التوازن : تساوي مجموع الإيرادات العامة مع مجموع النفقات العامة ، في هذه النقطة يظهر الفرق الجوهري بين الدولة وميزانية الجماعات المحلية [3].

---

[1] – عباس عبد الحفيظ ، **تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانيات الجماعات المحلية** ، رسالة ماجستر، (الجزائر :كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، 2011 /2012) ، ص 22 .

[2] –المادة 157 من قانون الولاية رقم 07/12 ، مرجع سابق ،ص 24 .

[3] –غازي عناية ، **المالية العامة و التشريع الضريبي** ،(الجزائر :دار البيارق ، 1998)، ص23

يختلف إعداد الميزانية الجماعات المحلية بين الولاية و البلدية من حيث الهيئة التي تقوم بذلك و كذلك تنفيذها ، فعلى مستوى الولاية يتم ذلك من خلال الخطوات الأتية :

- يقوم الوالي بإعداد مشروعها ويتولى تنفيذها ، و ذلك بمساعدة اللجنة المالية الولائية إذ يتطلب تحضيرها وضع التقديرات المتعلقة بالنفقات و الإيرادات و أن تكون متوازنة فعلا [1] . و ذلك قبل أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها [2] .
- تقدم الميزانية للمجلس الشعبي الولائي الذي يقوم بدراستها بدقة ، و يجب التصويت على مشروعها بالتوازن و ذلك بابا ثم يصادق عليها ، و يمضي عليها الوالي في خمس نسخ يتم إرسالها لوزارة الداخلية التي ترسل نسخة منه إلى وزارة المالية (مديرية المالية العامة) من أجل إبداء الرأي فيها ،ثم توافق عليها وزارة الداخلية التي تحتفظ بنسخة واحدة و ترسل النسخ الباقية لكل من الوالي و المراقب المالي و أمين خزينة الولاية [3].
- ولا تعتبر الميزانية نافذة إلا بعد موافقة وزير الداخلية عليها ، و إذا لم تضبط ميزانية الولاية لسبب ما قبل بداية السنة المالية فإنه يستمر العمل بالنفقات و الإيرادات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة ، غير أنه لا يجوز الإلتزام بالنفقات و صرفها إلا في حدود جزء من إثني عشر (12/1) لكل شهر من إعتمادات السنة المالية السابقة .
- عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليها ، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة عليها [4].

---

[1]– قديد ياقوت ، **الإستقلالية المالية للجماعات المحلية** ، رسالة ماجستر ،(الجزائر :كلية العلوم الإقتصادية و التجارية ، ، 2011) ، ص 122

[2]– المادة 165 من قانون الولاية 07/12 ، **مرجع سابق** ، ص 24 .

[3]– قديد ياقوت ، **مرجع سابق** ، ص 123

[4]– المادة 167 و 168 ، من قانون الولاية 07/12 ، **مرجع سابق** ، ص 24

-وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من قانون الولاية رقم 07/12 ، وفي حالة عدم التوصل في هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير اللازمة لضبطها .

- و بما أن الحساب الإداري هو بمثابة حوصلة لكل من الميزانتين الأولية و الإضافية ، فإن إعداده يتم بنفس المراحل و ذلك من طرف الوالي في 31 مارس و يعرضه على المجالس الشعبي الولائي الذي يصادق عليه ، و يكون في ثلاث نسخ ترسل إلى وزارة الداخلية التي تصادق علية و تحتفظ بنسخة ، و ترسل نسخة للمجلس الشعبي الولائي و النسخة الباقية للوالي [1] .

- و عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي التدابير اللازمة لإمتصاص هذا العجز و ضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية ، و في حالة عدم إتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية يتولى إتخاذها الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية الذين يمكنهما الإذن بإمتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية [2].

3 -تنفيذها :

-الأمر بالصرف :

هو كل شخص يؤهل قتنونيا لتنفيذ العمليات المتعلقة بأموال الدولة و المؤسسات العمومية و الجماعات المحلية كما يمكن للأمرين تفويض التوقيع للموظفين العاملين تحت سلطاتهم و يكون الوالي هو الأمر الرئيسي لصرف ميزانية الولاية [3].

---

[1] – المادة 168 من قانون الولاية رقم 07/12 ، **مرجع سابق** ، ص 24

[2]– المادة 151 من قانون الولاية رقم 07/12 ،**مرجع سابق** ، ص 12

[3]– المادة 23 من قانون 21/90 ،المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 ، 1990 ، ص 134

كما أن المشرع يعطي للوالي حق تسخير المحاسب العمومي ، ومن هذا يتحمل الأخير نتائج هذا التصرف ، و كذا مسؤوليته الخاصة إذا إخترق مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي ، و تجعل منه محاسبا فعليا ، فضلا عن المتابعة عن جريمة إنتقال الصفة ، و التي قد تؤدي إلى قيام مسؤوليته المدنية ، التأديبية ، المالية ، وحق الجزائية .

3 -المحاسب العمومي :

يعتبر المحاسب العمومي من بين الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية الولاية ، يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة أو كل من يكلف قانونيا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية ، هذه الأخيرة تتعلق بحسابات الدولة ، الجماعات المحلية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري [1] .

[1]– حسين مصطفى حسين ، **المالية العامة** ، (الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ، ط1، ب س ن) ، ص 121

المطلب الثالث : الرقابة على الجماعات المحلية

الرقابة على الجماعات المحلية لها مفهوم واسع و شروحات عديدة ، لكن معظم المختصين يقترح لها عدة مفاهيم كالملاحظة ، الفحص ، التوجيه،المقارنة ، التسجيل و التفتيش ، و هي كذلك العمل على تحقيق أهداف معينة يسعى المشرع إلى إنجازها و هي المراجعة و الإشراف من جانب سلطة أعلى و نميز نوعين من الرقابة الإدارية و المالية على الجماعات المحلية .

1 **-الرقابة الإدارية :**

وهي من إختصاص السلطة التنفيذية و الهدف منها التأكد من حسن الخدمات المحلية و دعم وحدة الدولة الإدارية ، ويتخذ هذا النوع ثلاث صور نوضحها فيما يلي :

أ – **الرقابة على الهيئات ذاتها :**

من إختصاص القانون المنشأ للوحدات الإدارية المحلية أن يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة الإيقاف و حل أجهزة و هيئات الإدارة المركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة .

1 **-الإيقاف :**

يمكن للإدارة المركزية طبقا للإجراءات القانونية لإيقاف نشاط و سير أعمال مجلس أو هيئة طيلة فترة معينة مؤقتا فترة محددة شهر لاعتبارات معينة .

2–**الحل :**

يخول القانون لسلطة الوصاية بالحل أو الإزالة لهيئة من هيئات الإدارة المحلية وهي من أخطر مظاهر الرقابة تمس بالديمقراطية مما يستلزم وجود قيود حفاظا على الوحدات المحلية.

ب – الرقابة على الأشخاص :

تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية كمالها الحق أيضا وفق إجراءات معينة [1]

---

[1]– سهام شباب ، **مرجع سابق** ، ص 32 .

ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين ، و تتمثل مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص القائمين على الهيئات المحلية في :

-توقيف الإدارة المركزية لعضو بهيئات المحلية عن ممارسة مهامه لمدة شهر .

-الإقالة لأسباب عملية كتولي العضو منتخب لمهام إدارية أخرى .

-العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لإرتكاب أعمال مخالفة للقانون (الجرائم).

ج – الرقابة على الأعمال :

وتتخذ هذه الرقابة بدورها الأشكال التالية :

1 -التصديق و الإلغاء :

تنص القوانين المتعلقة بالإدارة المركزية على أن قرارات و مداولات و تصرفات تلك الإدارة بإطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها ، و ذلك بهدف إلى مراقبة مدى مشروعيتها و ملائمتها و بالتالي التصديق عليها أو إلغائها وفقا للأوضاع و الإجراءات و الكيفيات التي يحددها القانون .

2 -الحلول :

يمكن في حالات معينة للسلطة الوصية أن تحل مكان و محل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات و أعمال هي صلاحيات و إختصاصات هذه الأخيرة ، ويتم هذا الإجراء عند إمتناع الإدارة المحلية عن القيام بإختصاصاتها رغم إعذارها و تنبهيها للقيام بها [1] .

---

[1]– سهام شباب ، **مرجع سابق** ، ص 33

2 –الرقابة المالية :

تعني الوظيفة التي تقوم بها وحدات حكومية أو غير حكومية من أجل تتبع المال العام و حراسته و حفظه [1] .

رقابة الأموال هي أكثر صور الرقابة الفاعلية ، فعن هذه الرقابة يمتد إشراف الحكومة إلى كافة أنشطة الهيئات المحلية ، وتتخذ هذه الرقابة عدة أشكال أهمها :

–التصديق على القروض و منح الإعلانات و التفتيش المالي [2].

و نميز نوعين من الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية بحيث تكون قبل تنفيذ الميزانية و تعرف بالرقابة السابقة أو المسبقة ، و رقابة تكون بعد تنفيذ الميزانية و غلق السنة المالية وهي الرقابة اللاحقة .

أ – الرقابة السابقة :

و هي تهدف إلى إكتشاف المشاكل الممكن حدوثها و تحليلها لمعالجتها و تفاديها قبل أن تحدث و تتمثل فيما يلي :

–الرقابة الممارسة من طرف المراقب المالي :

يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية الولاية قبل دخولها مرحلة التنفيذ و بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة ، كما تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة و الميزانيات الملحقة ، على الحسابات الخاصة بالخزينة ، و ميزانية الولاية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، وتمارس الرقابة السابقة للنفقات من طرف مراقبين ماليين مساعدين ، حيث يقوم الوزير المكلف بالميزانية بتعيينهم [3] .

---

[1] – محمود حسين الوادي ، **تنظيم الإدارة المالية** ،(عمان :دار صفاء للنشر و التوزيع ، ط1 ، 2010)، ص169

[2]– سهام شباب ، **مرجع سابق**، ص 34

[3] – ربحي كريمة ، بركان زهية ، **وضع ديناميكية لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية** ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الإقتصادية ، جامعة سعد ، البليدة ، د س ن ، ص 10

قد يرفض المراقب المالي وضع التأشيرة إما رفض مؤقت و إما رفض نهائي ، فيقوم بالرفض المؤقت في حالة ما إذا كان ملف الإلتزام يحتوي على معلومات خاطئة مع إمكانية تصحيحها من طرف الأمر بالصرف ، أو عدم وجود مستندات كافية بالنسبة للعملية أو عدم وجود معلومات جوهرية في مستندات الإلتزام ، و أما الرفض النهائي فيكون لعدم مطابقة الإلنزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها أو عدم وجود الإعتمادات المحلية أو عدم إحترام الرفض المؤقت من قبل الأمر بالصرف [1] .

فالمراقب المالي يعتبر المرشد و الحارس على تنفيذ الميزانية مع علام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الأمر بالصرف مع تقدير العقوبات .

-الرقابة من طرف المحاسب العمومي :

يتمتع المحاسب العمومي بصلاحية الرقابة على تنفيذ الميزانية إذ يطلب ملف النفقة المقدمة إليه للتحقق من مدى شرعيتها ، و إذا تأكد من عدم شرعيتها يمكنه أن يرفع القيام بالتسديد أو الدفع ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق تصريح خطي يحدد فيه أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة ففي حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في التصريح يرفض المحاسب العمومي وضع التأشيرة بصفة نهائية إلا أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة .

يتم تعيين المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية ، و في رقابته على ميزانية البلديات يقوم بتحصيل الإيرادات و دفع النفقات ضمان دراسة الاموال و السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها مع إعداد حساب التسيير .

و تتقرر مسوؤليته عندما يحدث عجز في الأموال العمومية سواءا تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو دفع النفقات [2].

---

[1]- المادة 47-48، من القانون 12/90 المتضمن قانون المحاسبة العمومية ، **مرجع سابق** ، ص 35

[2]- ربحي كريمة ، بركان زهية ، **مرجع سابق** ، ص،ص،ص 11،12 ، 13

ب -الرقابة اللاحقة :

هي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية و قفل الحسابات الختامية للدولة و هي لا تشمل جانب النفقات كما في الرقابة السابقة يل تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة و قد تمتد لتشمل البحث في مدى كفاءة الوحدة الإدارية في إستخدام الأموال العامة وهي تمارس من قبل أجهزة مختصة كمجلس المحاسبة و المفتشية المالية لوزارة المالية و تتمثل فيما يلي (1) :

-الرقابة القضائية اللاحقة :

يعتبر هذا النوع من الرقابة أسلوبا من أساليب الرقابة التي تكون بعد تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية بالرقابة البعدية ، الهدف منها توقيع العقاب و الجزاء على مرتكبي المخالفات و الأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو دون قصد .

وقد أوكلت هذه المهمة إلى هيئة مختصة تتمتع بالإستقلال في التسيير و المتمثلة في مجلس المحاسبة وهو بمثابة هيئة قضائية تفحص الحسابات و تكشف عن المخالفات المالية و حوادث الغش و السرقة وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية و إصدار العقوبات المنصوص عليها (2) .

و االقيام بالتحقيقات من خلال الدراسة المعمقة لمختلف الوثائق أو بالتنقل ميدانيا إن إقتضى الأمر ذلك ، فحسب المادة 175 من قانون الولاية 2012 أنه يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي و حساب التسيير المحاسب طبقا للتشريع المعمول به (3) .

---

(1)- ربحي كريمة ، بركان زهية ، **مرجع سابق** ، ص 17

(2) - ربحي كريمة ، بركان زهية ، **مرجع سابق** ، ص 17

(3)- قانون رقم 07/12 يتضمن قانون الولاية ، **مرجع سابق** ، ص 13

-الرقابة الإدارية اللاحقة :

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى الموظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكوينا خاصا عن الرقابة التي يمارسونها إلى جانب الرقابة ووظائفهم الإدارية الأخرى ، وتكون هذه الرقابة موكلة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية ، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها و ذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية و مستندات الصرف و التحصيل و مدى تطابق الصرف للإعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية ،

كما أن الإيرادات العامة قد تم تحصيلها بطريقة سليمة بالإضافة إلى تجميع العمليات المالية قد تمت بمستندات صحيحة [1] .

محترفة للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية،

و أنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة بالإضافة إلى فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الإقتراحات التي تراها هيئة المراقبة و التأكد من إستخدام الموارد الإقتصادية و أن الضرائب بمختلف أنواعها قد إستخدمت من قبل الجماعات المحلية إستخداما حسنا.

---

[1] – ربحي كريمة ، بركان زهية ، **مرجع سابق** ، ص18

خلاصة:

لقد عرفنا بأن نظام الإدارة المحلية يتميز بتعدد أساليب التنظيم بناءا على الظروف المحيطة بها و المكونة للبيئة المحلية التي تنمي إليها هذه الخاصية تجعل منها نظاما سلسا قائما على المبادرة و التجريب فالمجتمع المحلي هو ميدان تعمل الإدارة المحلية على انتهاج سياسات فيه ثم تلاحظ مدى نجاعتها و إن لم تنجح تحاول بطرق أخرى و أساليب جديدة و تنظيمات أحدث حل المشاكل المحلية و تلبية الحاجيات و الرفع من مردودية هذا المجتمع المحلي في كافة جوانب الحياة سياسيا، إقتصاديا ، إجتماعيا ، ثقافيا ...ألخ و تسعى إلى تعميم التجارب الناجعة و إيصالها للسلطة المركزية و تنتهجها هي الأخرى على النطاق الوطني .

و لقد عرفنا في هذا الفصل بعض التطورات و الإصلاحات التي إنتهجتها الدولة الجزائرية على مستوى الإدارة المحلية و المتعلقة بالسنوات التالية : من 1960 إلى غاية صدور قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 ، و كذا عملية سير و تشكيل المجالس المحلية في الجزائر.

خـــــاتمة

خاتمــة :

انطلاقا من موضوع هذه الدراسة فإننا نلاحظ أن المكانة الهامة لجماعات المحلية في الجزائر تمثل دعامة أو ركيزة أساسية لهذا النظام "نظام الإدارة المحلية " لقد تعددت التعارف التي تحدد مفهوم الإدارة المحلية ، و يرجع ذلك إلى اختلاف نظرة الفقهاء حول مقومات أو أركان هذا النظام و ترجيح كل منهم لمقوم أو لركن معين من بينها و إتخاذه أساسا يرتكز عليه في تعريفه لهذا المفهوم .

للإدارة المحلية أهمية كبيرة و هذا لأن قربها من الأفراد يجعلها تصل إلى أعماق حياتهم السياسية و الإجتماعية و الاقتصادية ، هدفها تنمية المجتمعات المحلية لتوفر الفرد معيشة أفضل ، فهي تعتبر مدرسة للتربية السياسية للأفراد لإعداد القيادات الصالحة .

تدعيم الروابط الإجتماعية بين أبناء المجتمعات المحلية و توفير أسباب التنمية الإجتماعية السليمة و خاصة في مجتمعات المدينة التي يعاني فيها السكان من ضعف الشعور بالإنتماء إلى المجتمع بالإضافة إلى تغيير أنماط العلاقات الإجتماعية بين الأفراد .

و عليه فإن الإدارة المحلية (البلدية و الولاية) أسهل و أكثر إستجابة و سرعة لتلبية إحتياجات المواطنين ، كما أن البرامج و المشروعات و الخدمات يمكن تكييفها بسهولة أكبر لتتوافق مع إحتياجات و طلبات المواطنين ، كما أن العلاقة قريبة بين المواطنين و الإدارت المحلية فهي تساعد و تغذي روح المسؤولية و المساءلة ، و هذا ما يعزز إدراك المواطنين بوجود الفساد على مستوى الإدارة العامة بشكل عام و الإدارة المحلية بشكل خاص خاصة مع اردي واقع هذه الإدارة و التي كانت في حد ذاتها هدفا لعمليات الإصلاح الإداري ، إذ سنت ترسانة من القوانين لإصلاح الإدارة المحلية منذ الإستقلال إلى اليوم دون أن تؤدي إلى تغيير جذري في فعالية هذا الجهاز .

هذه المكانة جعلت المشرع الجزائري يقوم بإصلاحات كثيرة على مستوى هيئاتها (البلدية و الولاية) ، حتى يتماشى مع الظروف و المتغيرات العالمية ، السياسية ، الإقتصادية و

الإجتماعية و تفعيل دورها في تطوير الإدارة المحلية ، حيث منحت لها صلاحيات واسعة في مختلف المجالات ، في فترة الستينات و السبعينات و أيضا الثمانيات ، و لكن تطورها ظهر بصورة واسعة مع مطلع التسعينات أين عرفت منظومة الجماعات المحلية إصلاحات واسعة ، و ذلك من خلال قوانين البلدية و الولاية حيث صدر القانون البلدي 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 و الذي عرف البلدية كما يلي "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و تحدث بموجب قانون".

كما تضمن هذا القانون تنظيم البلدية ، فمن خلال هذا القانون فإن البلدية إقليم واسع و مركز يديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي ، و في 2011 ، صدر القانون البلدي رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011 ، و الذي يتضمن هيئات البلدية و صلاحياتها في إطار هذا القانون ، حيث تم توسيع صلاحيات البلدية بإعتبارها الوحدة الأقرب للمواطنين و ذلك في مختلف الميادين حتى تتمكن من تسيير الشؤون العامة ، و من هذه الصلاحيات نذكر :

نشاطات البلدية في مجال التربية و الحماية الإجتماعية ، الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة ، و النظافة و حفظ الصحة ، و طرقات البلدية ، كما تضمن هذا القانون مختلف الجوانب المتعلقة بالبلدية ، و من خلال هذه الصلاحيات نلاحظ أن المشرع الجزائري قد وسع من صلاحيات البلدية ، و منحها إختصاصات تمكنها من تسيير شؤون المجتمع المحلي ، و الإستجابة لمطالب المواطنين المحليين و التكفل بانشغالاتهم .

إضافة إلى التطور الذي ظهر على مستوى البلدية ، صدر أيضا قانون الولاية رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، و القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، و قد عرف الولاية هذا الأخير كمايلي : " الولاية هي الجماعات الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة " .

ومن خلال هذه القوانين فإن الولاية تعتبر دائرة إدارية غير ممركزة للدولة ، تتكون من هيئتين هما :

المجلس الشعبي الولائي و الوالي ، و الولاية أيضا تم توسيع صلاحيتها في إطار الإصلاحات الأخيرة ، فمن خلال قانون الولاية 07/12 فان الولاية بصفتها الدائرة الإدارية المحدد لتوسيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية و الإقليمية ، ومن خلال هذا القانون تتولى الولاية الصلاحيات التالية :

التنمية الإقتصادية ، الفلاحة و الري ، الهياكل القاعدية الإقتصادية ، النشاط الإجتماعي ، و الثقافي ، السكن ، و إنطلاقا مما سبق نلاحظ المشرع الجزائري قد أعطى للجماعات المحلية أهمية كبيرة ، و ذلك من خلال الإصلاحات المتتالية عليها ، خاصة الإصلاحات الأخيرة بداية التسعينات .

تبين لنا ، أن من أبرز نجاح النظام المحلي "الإدارة المحلية " هو وضوح العلاقة بين هذه الأخيرة و السلطة المركزية ، و جوهر و أساس هذه العلاقة يكمن في إستقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية ، إلا أنه إستقلال محدود ، أي في الإطار الذي يسمح فيه الدولة بحق التدخل في أعمال المجالس المحلية ، للتحقق من قيامها بما تفرضه عليها القوانين من إلتزامات و ما يقتضيه الصالح العام ،على أن يكون هذا التدخل بالقدر الذي يحقق هذا الغرض ، وألا يجد من حرية المبادأة الممنوحة لها ، لذلك كان على المشرع الجزائري ضبط هذه العلاقة ، على نحو يضمن للجماعات اللامركزية الإقليمية إستقلالها من جهة و من جهة أخرى يمكن للسلطة المركزية من مراقبة هذه الجماعات .

للميزانية أهمية كبيرة خاصة مع إتساع نطاق دور الدولة في الحياة الإقتصادية و الإجتماعية في الدول المعاصرة ، فعن طريق الميزانية تستطيع الدول أن تعدل في توزيع الدخل القومي فيما بين الطبقات المختلفة للمجتمع و على الأفراد عن طريق الضرائب و النفقات العامة ، إذا لم تعد الميزانية ذلك العمل الذي تقدر بواسطة الإيرادات و النفقات فحسب ، بل أصبحت تهدف

أيضا إلى تحقيق العمالة الكاملة وإلى تعبئة القوى الإقتصادية غير المستخدمة ، للميزانية دور كبير لعلاقتها الوطيدة بعملية التخطيط الإقتصادي ، إذ تعتبر جزءا من الخطة المالية العامة للدولة و أداة من أهم أدوات تنفيذها .

و لقد تبين لنا أن أهم المبادئ و القواعد و الأسس التي تستند إليها الرقابة أو الوصاية الإدارية هي أن القاعدة العامة تقول لا وصاية إلا ينص بينما ممارسة السلطة الرئاسية في النظام المركزي مفترضة فالوالي مثلا لا يتدخل في شؤون البلدية بممارسة الوصاية والرقابة عليها إلا طبقا لقانون البلدية ووفقا للإجراءات المقررة و المنصوص عليه صراحة ، بينما يتمتع بسلطات واسعة تجاه رئيس الدائرة باعتباره مرؤوسا له ، و نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية ، فإن الهيئات اللامركزية لها أهلية و حق التقاضي من حيث إمكانية الطعن القضائي في قرارات و تصرفات السلطة الوصية لها الدفاع عن مصالحها المتميزة .

أما في الجزائر فإن الرقابة الوصائية تمارس على أعضاء المجالس المحلية ، وعلى الأشخاص منفردين و على الهيئة ككل ، كما تمارس على أعمال الهيئات المحلية .

وفي الأخير نقول أن نظام الإدارة المحلية أحد خصائص النظام السياسي في جميع دول العالم وأحد وسائله في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية نظرا لدوره الهام في توفير الخدمات الأساسية للوحدات المحلية و تحقيق أكبر قدر من كفاءة أداء الخدمات العامة المقدمة إلى الأفراد ، فضلا عن أن المحليات تعد أحد أسس الديمقراطية الإدارية ، أي أن مفهوم الإدارة المحلية يبدأ في جوهره من منطلق مبدأين و هما الذاتية في الإدارة و الاستقلالية في عملية إتخاذ القرارات وهو ما يصعب تحقيقه طالما كان الاعتماد الكلي على السلطة المركزية ماديا و إداريا .

الفهرس

فهرس الموضوعات :

قائمة المراجع

أولا / المراجع باللغة العربية :

01- <u>الكتـب</u> :

1.أحمد رشيد، **الإدارة المحلية ، المفاهيم العلمية و نماذج التطبيق** ، د م ن: دار المعارف ، 1999 .

2.أحمد محيو ، **محاضرات في المؤسسات الإدارية** ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط1 ، 2006 .

3.أفندي عطية حسين ، **الإدارة العامة مداخل التطوير و قضايا في الممارسة** ، القاهرة: دار الكتب، 2002 .

4.أمين عواد المشارفية و المعتصم بالله داودي ، **الإصلاح السياسي و الحكم الرشيد** ، إطار النظري ،د م ن : دار الحامد للنشر و التوزيع ، 2012 .

5.بومدين طاشمة ، **البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر** ، ط 1 ، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية ، 2015 .

6. حسين الطروانة ، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية ، د م ن: دار البارودي العلمية للنشرو التوزيع ، 2001 .

7. حسين دوري ، **نظريات التطوير و التنمية الإدارية** ،عمان: دار مجدلاوي ، 1993 .

8. حسين فريحة ، **شرح القانون الإداري** ، الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ، ط 2 ، 2010 .

9. حسين مصطفى حسين ، **الإدارة المحلية دراسة مقارنة** ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1982 .

10. حسين مصطفى حسين ، **المالية العامة** ، الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ساحة مركزية، ، ط1 ، ب س ن.

11. خالد سمارة الزعبي ، **تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية** عمان : دار الثقافة للنشر و التوزيع ، ط1، 1993 .

12. رشاد الصفقي ، **دور الحكم المحلي في التنمية الإقليمية** ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة: د د ن ،د س ن .

13. سعيد جعفري ، أحمد منيرة ، **الإدارة العمومية المغربية و سؤال الإصلاح** ، المغرب: مكتبة النجاح الجديدة ، ، 2013 .

14. سمير محمود عبد الوهاب ، **الإتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة** ، مصر: جامعة الدول العربية، 2009 .

15. صفوان المبيضين و أخرون ، **المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية** ، الأردن: إليازوري العملية للنشر و التوزيع ، 2011 .

16. طارق المجدوب ، **الإدارة العامة ، العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري** لبنان: منشورات حلبي حقوقية ، 2003 .

17. طعيمة الجرف ، **مبادئ في نظم الإدارة المحلية** ، القاهرة: د د ن ، 1962 .

18. عامر إبراهيم أحمد الشمبري ، **الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي ، دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي** ، د م ن: مكتية زين الحقوقية ، 2013 .

19. عبد الرزاق الشيلخي، **الإدارة المحلية دراسة مقارنة** ، عمان: دار السيرة للنشر و التوزيع ، 2010 .

20. عبد السلام أبو قحف ، **دليل المدير في تفويض السلطة ملامح الإصلاح الإداري – العقود الإدارية – إدارة الأزمات** ، إسكندرية: دار الجامعية الجديدة للنشر، 2001 .

21. عبد الكريم ماروك ، **المسير في شرح قانون البلدية الجزائري** ، الجزائر: دار الوسام العربي للنشر و التوزيع ، د س ن .

22. عبد النور ناجي ، **دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة لتجزئة البلديات الجزائرية** ورقلة : د د ن ، 2009 .

23. عبيد لخضر، **المجموعات المحلية في الجزائر** ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986 .

24. علي خاطر شطناوي ، **الإدارة المحلية** ، عمان: دار وائل للطباعة و النشر ، 2002

25. عمار بوضياف ، **التنظيم الإداري في الجزائر** ، الجزائر :جسور للنشرو التوزيع ، 2010

26. عمار بوضياف ، **الوجيز في القانون الإداري** ، الجزائر: دار الريحانة ، 2007 .

27. عمار بوضياف ، **التنظيم الإداري في الجزائر**، الجزائر:جسور للنشرو التوزيع ،2010.

28. عمار بوضياف ، **شرح قانون البلدية** ، الجزائر: جسور للنشر و التوزيع ، 2012

29. عمار عوابدي ، **القانون الإداري** ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2005،3

30. عمار عوابدي ، **مبدأ الديمقراطية و تطبيقها في النظام الإداري الجزائري** ، الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ، ، 1994 .

31. غازي عناية ، **المالية العامة والتشريع الضريبي** ، الجزائر: دار البيارق ، 1998 .

32. كمال التابعي ، **تغريب العالم الثالث دراسة تقنية في علم إجتماع التنمية** ، القاهرة: دار المعارف، 1993 .

33. لعمارة جمال ، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر** ، القاهرة :دار الفجر للنشر و التوزيع ، 2004 .

34. محمد أحمد مدني ، **الإصلاح الإداري و أهميته ، و أبعاده ، تطبيقاته** ، السودان :أكاديمية الخرطوم ، 1984 .

35. محمد الصغير بعلي ، **دروس في المؤسسات الإدارية** ، د م ن :منشورات جامعة باجي مختار ، د س ن .

36. محمد صغير بعلي ، **قانون الإدارة المحلية** ، عنابة: دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2004

37. محمد عبد الوهاب ، **البيروقراطية في الإدارة المحلية** ، د م ن: دار الجامعية الجزيرة للنشر ، 2004 .

38. محمد قاسم القريوني ، **الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق** ، أردن: دار وائل للنشر، 2001 .

39. محمود حسين الوادي ، **تنظيم الإدارة المالية** ، عمان: دار الصفاء للنشرو التوزيع ، ط 1 ، 2010 .

40. مصطفى أبو زيد فهمي ، **الوسيط في القانون الإداري ج الأول** ، **مفهوم الإدارة المحلية** د م ن : دار العلوم لنشر و التوزيع ، 2004 .

41. ميخائيل بوهن سون ، ترجمة عبد الحكيم أحمد الخزامي ، **فساد الإدارة و الإبداع في الإصلاح** ، القاهرة: دار الأكاديمية العلوم ، 2009 .

42. ناصر لباد ، **القانون الإداري ج الأول، التنظيم الإداري** ، الجزائر: د د ن ، 2005

43. ناصر محمد الصائغ ، **الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي** ، أردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986 .

44. هاني علي طهراوي ، **قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا** ،عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2004 .

45. هشام حمدي رضا ، **الإصلاح الإداري** ،د م ن : دار الراية للنشر و التوزيع ، 2011

02-القوانين:

1.الأمر رقم 03/05 ، المؤرخ في 18 جويليه 2005 ، المتمم القانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 .

2.الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 76 ، 1996 .

3.قانون 10/11 المؤرخ في 03 /2011/07 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية رقم 37 .2011

4.قانون 21/90 ، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 ، 1990 .

5.قانون الإنتخابات رقم 01/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل12 يناير 2012

6.قانون البلدية 08/90 ، الجريدة الرسمية ، الجمهورية الجزائرية ، العدد 15 ، 1990 .

7.قانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/03/21، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية ، رقم 12 ، الصادرة بتاريخ 2012/03/29 .

8.المرسوم الرئاسي رقم 86/22 المؤرخ في 08 فبراير 1986 ، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية ، العدد 07 ، 1986 .

03 – الرسائل و المذكرات :

1 -ألباز عفاف محمد ، **الإصلاح الإداري كوظيفة إستشارية في التنظيم الحكومي** ، أطروحة دكتوراة ، غير منشورة ، القاهرة : 1995 .

2 -عمر أحرشان ، **الإصلاح الإداري من مخلفات الماضي و إكراهات الحاضر و أفاق المستقبل** ، رسالة دكتوراه ، وحدة القانون الإداري و العلوم الإدارية ، ، جامعة الحسن الثاني المغرب : كلية العلوم القانونية ، 2010 /2011 .

3 -فيصل معيص أل سمير القحطاني ، **إستراتجيات الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني** ، دكتوراة في العلوم الأمنية ، الرياض : 2002 .

4 -كواشي عتيقة ، **اللامركزية في الدول المغاربية** ، مذكرة لنيل شهادة ماجستر ، جامعة ورقلة : 2011 .

5 -بلجيلالي أحمد ، **عجز ميزانية البلدية** ، مذكرة لنيل شهادة ماجستر ، جامعة تلمسان : كلية العلوم السياسية ، 2010 .

6 -عيواج عذراء ، **واقع العلاقات العامة في الإدارة المحلية الجزائرية** ، مذكرة لنيل شهادة ماجستر ، جامعة قسنطينة : 2009 .

7 -كاس عبد القادر ، **الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر** ، مذكرة لنيل شهادة ماجستر علوم سياسة ، جامعة الجزائر : 2006 .

8 -محمد أحمد سيد أحمد الحاج ، **الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق** ، رسالة ماجستر، جامعة خرطوم : كلية دراسة عليا ، أغسطس ، 2006 .

9 -أفلو وفاء و شرفي أمينة ، **دور الحكومة في تحسين الإدارة المحلية** ، رسالة ماجستر في العلوم السياسية ، الجزائر: كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013 .

10 -سامي محمود أحمد البحيري ، **مداخل الإصلاح الإداري ، التطوير التنظيمي و تقييم الأداء** الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالمي ، رسالة الماجستر ، لندن : 2011 .

11 -عبير غمري ، **إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر** ،رسالة ماجستر ، كلية العلوم السياسية ، بسكرة : 2011 /2012 .

12 -سهام شباب ، **إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية** ، رسالة ماجستر ، علوم تجارية ، تلمسان : 2011 / 2012 .

13 -بلال بلغالم ، **إصلاح الجماعات الإقليمية ، الولاية في إطار قانون 12/07** ، رسالة ماجستر ، تخصص دولة و مؤسسات ، الجزائر : 2012 /2013 .

14 -عبد السلام لعياضي ، **التنمية المحلية و الفوارق المحلية في إقليم شلغوم العيد** ، رسالة ماجستر، جامعة قسنطينة : كلية علوم الأرض و جغرافيا، 2008 /2009 .

15 -نصيرة دوباجي ، **الحكم الراشد المحلي و إشكالية عجز الميزانية** ، رسالة ماجستر في العلوم الإقتصادية ، تخصص إقتصاد التنمية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان : 2010/2009

16 -عباس عبد الحفيظ ، **تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانيات الجماعات المحلية** ، رسالة ماجستر، كلية العلوم الإقتصادية و تجارية و علوم التسيير، 2012/2011 .

17 -قايد ياقوت ، **الإستقلالية المالية للجماعات المحلية** ، رسالة ماجستر ، الجزائر: كلية العلوم الإقتصادية و التجارية ، 2011 .

18 – عبد الفتاح محمد الفرجاني، **واقع إستراتيجيات الإصلاح الإداري و التطوير الإداري و دورها في تعزيز أمن المجتمع الفلسطيني** ، مذ كرة ماجستر في إدارة الأعمال ، ، غزة : الجامعة الإسلامية قسم إدارة الأعمال ، 2008.

19 -سكينة عاشوري ، **الإتجاهات المعاصرة لنظم الإدارة المحلية** ، مذكرة ماستر في الحقوق ، جامعة بسكرة : كلية الحقوق و علوم السياسية، 2014/2013

20 -محسن يخلف ، **دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية دراسة حالة بسكرة** ، مذكرة ماستر علوم سياسية ، جامعة بسكرة : 2014/2013 .

21 -فراحي أحمد ، **الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر**، مذكرة ماستر في العلوم السياسية ، جامعة مستغانم: كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2012 /2013

04 – المجلات :

1.أحمد شريف، **تجربة التنمية المحلية في الجزائر**، مجلة العلوم الإنسان، الإسكندرية ،1971

2.رسالة مجلس الأمة ، **مجلة الفكر البرلماني** ، العدد 26 ، الجزائر، نوفمبر 2015 .

3.علاء الدين عشي ، **النظام القانوني للامركزية في الجزائر** ، مجلة فقه و القانون ، جامعة تبسة ، العدد 20 ، 2012.

4.مصطفى أحمد فهمي ، **النظرية و التطبيق في نظام الحكم المحلي** ، المجلة المصرية للعلوم السياسية ، مصر ، 2002

5.مصطفى درويش ، **الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة ، مدى تكيف نظام الإدارة المحلية مع الحقوق الوطنية الجديدة** ، مجلة الفكر البرلماني ، 17 أكتوبر2002 .

05–الملتقيات :

1.أحمد رحماني ، **تسيير الموارد البشرية في قطاع الوظيف العمومي** ، محاضرة لطلبة المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر ، 2012 .

2.رمضان بطيخ ، **مفهوم الإدارة المحلية و دورها في التنمية الشاملة** ، ورقة عمل مقدمة في ندوة ، أعمال المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، 2009 .

3.زهية بركان ، كريمة ربحي ، **وضع ديناميكية لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية** ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير و تمويل ج المحلية في ضوء التحولات الإقتصادية ، جامعة سعد ، البليدة ، د س ن .

4.عبد القادر كاس ، **التجربة الجزائرية مكافحة الفساد بين الواقع و الأفاق** ، مداخلة ، الجزائر ، د س ن .

5.محمد مجدوب ، **أساليب الهيمنة الأمركية الجديدة في الشرق الأوسط الكبير و شمال إفريقيا** ، الملتقى الدولي حول إشكالية التنمية و التحديات الراهنة 06 -07 -02 -2005

6.محمد محمود الطعامنة ، **نظم الإدارة المحلية** ، **مفهوم** ، **فلسفة** ، **أهداف** ، ملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، جامعة الدول العربية ، مصر ، 2003.

06 – الصحف :

1 .علي خضر ، الإصلاح الإداري مفاهيم و متطلبات ، صحيفة تشرين ، العدد الثامن ، 2002

07– القواميـس :

2 .عمر عمتوت ، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، دون بلد النشر و دون سنة النشر .

ثانيا / المراجع باللغة الأجنبية

1. **Ahmed mahiou les collectivités en Algérie annuaire de l Afrique du nord 1996 ,**
2. **Chabane benakezouh ; la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme revue idara ;2001,**
3. **Missoum sbih ; l administration publique algérien ;hachette littérature ;paris ; 1968 ,**

مواقع إلكترونية :

www. Annasr online, com/INDEX ,PHP